



Slovenska cesta 54 dkom@dkom.si
SI-1000 Ljubljana www.dkom.si
T 01 234 28 00

Številka: 018-132/2026-6
Datum: 21. 10. 2026

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Igorja Luzarja kot predsednika senata ter mag. Zlate Jerman in Sama Červeka kot članov senata v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Prevoz osnovnošolskih otrok v Občini Divača za obdobje 2026 - 2030*« na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložila družba MAHNE, transport in trgovina z lesom d.o.o., Krvavi Potok 30, Kozina, ki jo zastopa Odvetniška družba Prebil in Majstorovič o.p., d.o.o., Ajdovščina 4, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Občina Divača, Kolodvorska ulica 3A, Divača (v nadaljevanju: naročnik), 21. 10. 2026

odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugotovi tako, da se v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila razveljavi:
 - pogoj za sodelovanje »*Pogoj 1 – Reference ponudnika*«, določen v točki »12.4 Pogoji za ugotavljanje tehnične in strokovne sposobnosti«,
 - pogoj za sodelovanje »*Pogoj 2 – Okoljski standard ISO 14001*«, določen v točki »12.3 Okoljski pogoji«, in
 - eno od meril, določeno v okviru »*Merila 3 – Ugodni delovni pogoji in družbena odgovornost*«, s katerim je naročnik zahteval: »*Ponudnik ima na dan objave tega javnega naročila na portalu javnih naročil sklenjen in veljaven dogovor, ki njegovim zaposlenim zagotavlja boljše delovne pogoje, kot so jim zagotovljeni že z veljavnimi nacionalnimi predpisi*«.
- V preostalem delu se zahtevek za revizijo zavrne kot neutemeljen.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti (še preostale) stroške postopka pravnega varstva v višini 7.230,61 EUR v roku 15 dni od prejema tega sklepa, po izteku tega roka z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila. Višja stroškovna zahteva vlagatelja se zavrne.

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja v odprtem postopku po 40. členu Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), je bilo

21. 7. 2026 objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN005826/2026-EUe16/01 in v Dodatku k Uradnem listu Evropske unije pod št. objave 502609-2026, s tremi popravki.

Vlagatelj je 24. 8. 2026, pred potekom roka za prejem ponudb, vložil zahtevek za revizijo zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju tudi: razpisna dokumentacija), in sicer je izpodbijal:

1. pogoj za sodelovanje »*Pogoj 1 – Reference ponudnika*« iz točke 12.4, v delu, v katerem naročnik za posamezni sklop zahteva najmanj dve referenci, od katerih mora vsaj ena izkazovati neprekinjeno izvajanje storitev za enega naročnika v vsakem od zadnjih treh let v vrednosti najmanj 200.000,00 EUR brez DDV letno za Sklop 1 oziroma 100.000,00 EUR brez DDV letno za Sklop 2,
2. pogoj za sodelovanje »*Pogoj 2 – Okoljski standard ISO 14001*« iz točke 12.3 in z njim povezani Obrazec 16,
3. pogoj za sodelovanje »*Pogoj 2 – Tehnična in kadrovska usposobljenost*« ter z njim povezane določbe Obrazcev 10 in 11 v delu, v katerem naročnik za izvedbo Sklopa 1 zahteva osem vozil in osem voznikov oziroma najmanj toliko vozil in voznikov, kolikor je formalno določenih relacij,
4. določbo iz poglavja »11. Merila«, naslovljeno »*Dodatno merilo v primeru enakovrednih ponudb*«, po kateri bo naročnik v primeru enakih ponudbenih cen izvedel pogajanja in ponudnike pozval k predložitvi novih ponudbenih cen, ter
5. prvi element »*Merila 3 – Ugodni delovni pogoji in družbena odgovornost*«, po katerem ponudnik prejme 5/3 točke, če je imel že na dan objave javnega naročila sklenjen in veljaven dogovor, ki njegovim zaposlenim zagotavlja boljše delovne pogoje od tistih, zagotovljenih z veljavnimi nacionalnimi predpisi.

Naročnik je s sklepom št. 430-0020/2026-18 z dne 27. 8. 2026 zadržal postopek oddaje predmetnega javnega naročila.

Naročnik je s sklepom št. 430-0020/2026-20 z dne 2. 9. 2026 (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo) zahtevku za revizijo delno ugodil tako, da je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v poglavju »11. Merila« razveljavil točko »*Dodatno merilo v primeru enakovrednih ponudb*«. Ob tem je še odločil, da bo razveljavljeni del nadomestil z novim besedilom, kot ga je navedel v obrazložitvi odločitve o zahtevku za revizijo, spremembo skupaj s čistopisom razpisne dokumentacije pa objavil na Portalu javnih naročil in ustrezno podaljšal rok za prejem ponudb. V preostalem delu je vlagatelj zahtevek za revizijo zavrnil kot neutemeljenega.

Vlagatelj je z vlogo z dne 7. 9. 2026 podal predlog za začetek revizijskega postopka ter opredelitev do navedb naročnika iz odločitve o zahtevku za revizijo. V delih, v katerih mu naročnik ni ugodil, vlagatelj vztraja pri vseh očitkih in dokaznih predlogih iz zahtevka za revizijo. Uvodoma posebej izpostavlja, da naročnik del razlogov, s katerimi je šele v odločitvi o zahtevku za revizijo utemeljil svoje stališče, prej ni konkretiziral, zato se do njih opredeljuje kot do nove argumentacije, ne da bi s tem uveljavljal nove kršitve. Kot nov in po njegovi oceni dopusten dokaz predlaga vozni red šolskih prevozov, objavljen 31. 8. 2026, ker ta ob vložitvi zahtevka še ni obstajal, z njim pa dokazuje že zatrjevano dejstvo, da je mogoče vse prevoze izvesti z največ šestimi vozili.

Naročnik je Državni revizijski komisiji 10. 9. 2026 odstopil dokumentacijo v zvezi s predmetnim javnim naročilom in dokumentacijo predrevizijskega postopka.

Naročnik se je 10. 9. 2026 preko portala eRevizija z vlogo z dne 9. 9. 2026 opredelil do navedb vlagatelja iz vloge z dne 7. 9. 2026. Poudarja, da izpodbijanih določb ni utemeljeval zgolj z abstraktno avtonomijo, temveč je za oblikovanje vsake od spornih določb navedel konkretne razloge, pravno podlago in povezavo s predmetom naročila, pri čemer je treba zakonitost

razpisne dokumentacije presoјati glede na stanje ob njeni pripravi in potrebe naročila, ne pa na podlagi kasnejših organizacijskih ureditev tretjih oseb. Ob tem naročnik opozarja še na procesne omejitve iz šestega odstavka 29. člena ZPVPJN glede navajanja novih kršitev, dejstev in dokazov v opredelitvi do navedb naročnika.

Državna revizijska komisija je vlagatelju, skladno z načelom kontradiktornosti, posredovala naročnikovo vlogo z dne 9. 9. 2026. Vlagatelj se do predmetne vloge ni opredelil.

Državna revizijska komisija je pred meritorno obravnavo zahtevka za revizijo preverila, ali so izpolnjene procesne predpostavke iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN, in sicer: ali je vložen pravočasno in pri naročniku; ali vsebuje vse obvezne sestavine iz 15. člena ZPVPJN; ali ga je vložila aktivno legitimirana oseba iz 14. člena ZPVPJN; ali obstajajo omejitve iz 16. člena ZPVPJN in ali je dopusten. Ker je ugotovila, da so izpolnjeni vsi pogoji iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN, je zahtevek za revizijo na podlagi drugega odstavka 31. člena ZPVPJN sprejela v obravnavo.

Po pregledu dokumentacije o javnem naročilu in dokumentacije, predložene v postopku pravnega varstva, ter po preučitvi navedb vlagatelja in naročnika je Državna revizijska komisija odločila, kot izhaja iz izreka tega sklepa, iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

Med vlagateljem in naročnikom je spor o zakonitosti več določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, kar je Državna revizijska komisija obravnavala po posameznih očitkih, kot jih je navedel vlagatelj v zahtevku za revizijo. Ob tem gre poudariti, da predmet revizijskega postopka ni tudi določba o pogajanjih iz poglavja »11. Merila«, saj je naročnik v tem delu (kot že pojasnjeno) zahtevku za revizijo ugodil in predmetno določbo razveljavil.

1. Glede referenčnega pogoja

Vlagatelj zatrjuje, da je referenčni pogoj iz točke 12.4 razpisne dokumentacije nezakonit, ker naročnik zahteva, da mora ponudnik najmanj eno referenco izkazati z izvajanjem storitev pri enem naročniku v vrednosti najmanj 200.000,00 EUR brez DDV letno za Sklop 1 oziroma 100.000,00 EUR brez DDV letno za Sklop 2, pri čemer mora biti zahtevana realizacija dosežena v vsakem od treh zaporednih let. Po njegovem mnenju takšna zahteva ni primerna in potrebna za ugotavljanje tehnične in strokovne sposobnosti, saj denarni prag ne odraža nujno dejanskega obsega, zahtevnosti ali kompleksnosti izvedenih prevozov, zahteva po enem naročniku pa ne izkazuje posebne izkušnje, ki je ponudnik ne bi mogel pridobiti z izvajanjem primerljivih storitev za več naročnikov. Za presojo usposobljenosti so po njegovem pomembnejši število in sočasnost relacij, število dnevnih voženj in prepeljanih otrok, razpoložljivost voznikov in vozil, organizacija nadomeščanj ter sposobnost odziva na nepredvidene dogodke. Enak ali večji dejanski obseg storitev lahko zaradi različnih pogodbenih cen, dolžine relacij, načina obračunavanja in drugih okoliščin povzroči različne prihodke. Ponudnik, ki izvaja več relacij za več naročnikov, je lahko zato organizacijsko in strokovno enako ali bolj usposobljen od ponudnika, ki zahtevano realizacijo doseže pri enem naročniku. Vlagatelj meni, da naročnik pogoja ne more utemeljiti s preteklimi stroški lastnih šolskih prevozov, saj ti lahko predstavljajo podlago za določitev ocenjene vrednosti naročila, ne dokazujejo pa, da je za njegovo izvedbo usposobljen le subjekt, ki je pri enem naročniku ustvarjal prihodek v podobni višini. Vlagatelj s svojim položajem ponazarja, da sporni pogoj ne ločuje med usposobljenimi in neusposobljenimi ponudniki, saj sam šolske prevoze izvaja že od leta 1972, ima 20 zaposlenih in je v šolskem letu 2025/2026 za različne javne naročnike dnevno izvajal 15 primerljivih prevoznih relacij s 15 vozili, v letu 2025 pa je s šolskimi prevozi ustvaril 211.115,00 EUR prihodkov. Kljub temu pogoja ne izpolnjuje, ker prihodki niso bili doseženi pri enem naročniku, zato njegova izključitev ne bi bila posledica pomanjkanja tehnične

ali strokovne usposobljenosti, temveč strukture njegovega poslovanja. Kot nesorazmerno izpostavlja tudi zahtevo, da mora biti vrednostni prag dosežen v vsakem od treh zaporednih let, saj pogoja ne bi izpolnil niti ponudnik, ki bi pri istem naročniku v treh letih skupno presegel zahtevano realizacijo, če bi bila ta v enem letu nekoliko nižja od letnega praga, niti ponudnik, ki bi v vsakem letu opravil enak ali večji obseg prevozov za več naročnikov. Nasprotno bi pogoj lahko izpolnil ponudnik z manjšim dejanskim obsegom storitev, če bi zaradi višjih cen ali drugačnega načina obračunavanja pri enem naročniku dosegel zahtevano vrednost. Sporni pogoj zato po mnenju vlagatelja ne meri izkušenj, temveč predvsem način obračunavanja in strukturo prihodkov. Vlagatelj nesorazmernost pogoja utemeljuje tudi z dejstvom, da ga podizvajalcem ni treba izpolnjevati, čeprav naročnik ni določil minimalnega deleža storitev, ki bi ga moral izvesti glavni izvajalec, niti kritičnih nalog, ki bi jih moral neposredno izvesti ponudnik oziroma partner. Pretežni ali celotni obseg prevozov lahko tako dejansko izvajajo podizvajalci brez zahtevane reference. Vlagatelj v tem vidi notranje nasprotje: če je zahtevana referenca nujna za zagotovitev ustreznega izvajanja prevozov, ni jasno, zakaj je ni treba izkazati subjektu, ki bo te prevoze dejansko izvajal. Sam je tako kljub večletnemu dejanskemu izvajanju prevozov kot podizvajalec izključen iz samostojnega nastopa zaradi nedoseganja realizacije pri enem naročniku, iste storitve pa lahko še naprej izvaja kot podizvajalec. Po mnenju vlagatelja je treba upoštevati tudi kumulativni učinek zahtev po najmanj dveh referencah za vsak sklop, neprekinjenem izvajanju v triletnem obdobju, doseganju vrednostnega praga v vsakem letu, realizaciji pri enem naročniku in ločenem izpolnjevanju pogoja za posamezni sklop, saj njihov skupni učinek presega tisto, kar je potrebno za ugotovitev sposobnosti izvajanja šolskih prevozov. Ob tem vlagatelj kot nerelevantno ocenjuje sklicevanje na izvajalce v drugih občinah, saj mora biti pogoj utemeljen glede na konkretno naročilo, skupna vrednost občinskih prevozov pa ne izkazuje vrednosti storitev posameznega izvajalca. Vlagatelj zaključuje, da bi naročnik isti cilj lahko dosegel z milejšim pogojem, npr. z dopustitvijo seštevanja primerljivih referenc ali z določitvijo pogoja glede na dejanski obseg storitev, kot so število relacij, vozil, voznikov ali dnevnih voženj, pri čemer je ustrezna vozila, voznike, infrastrukturo in opremo zahteval že z drugimi pogoji.

Naročnik na vlagateljeve očitke odgovarja, da je sporni referenčni pogoj določil na podlagi 76. člena ZJN-3, ki mu omogoča določitev vsebinskih, vrednostnih in časovnih referenčnih kriterijev, pri čemer je primerljivost referenčnega posla določil po treh razsežnostih: po obsegu, po zahtevnosti in po kvaliteti. Naročnik je zahtevnost pokrival z vsebinskim delom pogoja (neprekinjeno izvajanje javnih linijskih prevozov potnikov po registriranih vozniških redih oziroma šolskih prevozov za Sklop 1 in tri leta izkušenj s prevozi oseb s posebnimi potrebami za Sklop 2), kvaliteto s potrdilom naročnika o dobro opravljenem delu (Obrazec 8), razsežnost obsega pa z vrednostnim pragom. Meni, da je letna vrednost izvedenih prevozov objektivno preverljiv kazalnik obsega, ki v enem podatku odraža različne elemente izvedbe, medtem ko kriteriji, ki jih predlaga vlagatelj, tega ne zagotavljajo enako. Naročnik zato zatrjuje, da je zahtevani vrednostni prag sorazmeren, saj je izhajal iz preteklih stroškov izvajanja prevozov, ocenjena vrednost naročila pa znaša 1.800.000,00 EUR brez DDV za štiri leta oziroma povprečno 450.000,00 EUR letno, medtem ko referenčna praga za oba sklopa skupaj znašata 300.000,00 EUR letno in tako ne presegata obsega razpisanega naročila. Pri tem poudarja, da omejitev kroga ponudnikov sama po sebi ni nezakonita, če je objektivno utemeljena in sorazmerna. Zahtevo, da se vrednost izvedenih storitev izkaže pri enem naročniku, naročnik utemeljuje z namenom reference, tj. dokazovanjem, da je ponudnik že uspešno izvedel en primerljiv posel. Ker je predmet naročila enoten posel, pri katerem mora izvajalec vsak šolski dan sočasno zagotoviti osem vozil in voznikov za Sklop 1 oziroma štiri za Sklop 2 ter se usklajevati z enim šolskim urnikom in enim naročnikom, po njegovem mnenju ni mogoče enakovredno dokazati primerljivih izkušenj s seštevkom več manjših poslov. Naročnik zato zatrjuje, da s pogojem ne preverja skupnega prihodka ponudnika, temveč izkušnjo z enim primerljivim poslom. Očitek o notranjem protislovju glede izpolnjevanja spornega pogoja za podizvajalce in partnerje naročnik zavrača z navedbo, da so partnerji v skupni ponudbi naročniku solidarno odgovorni in nastopajo kot izvajalci, zato je njihovo kumulativno izpolnjevanje

pogoja ustrezno, podizvajalec pa naročila ne prevzema in z naročnikom ni v pogodbenem razmerju glede njegove izvedbe. Referenčni pogoj se zato po njegovem mnenju upravičeno razlikuje glede na odgovornost za izvedbo, ponudnik pa ga lahko izpolni tudi s sklicevanjem na zmogljivosti drugega subjekta pod pogoji 81. člena ZJN-3. Naročnik zavrača tudi sklicevanje vlagatelja na njegov lastni položaj, saj ta ne more utemeljiti nezakoničnosti pogoja, ki je določen enako za vse gospodarske subjekte in ni prilagojen posameznemu ponudniku. Vlagateljeva okoliščina, da zahtevane vrednosti pri enem naročniku ne dosega, zato po oceni naročnika ne pomeni, da je pogoj nesorazmeren, pri čemer vlagatelj tudi ni izkazal, da pogoja ne bi mogel izpolniti z drugo referenco, skupno ponudbo ali sklicevanjem na zmogljivosti drugega subjekta.

Vlagatelj v vlogi z dne 7. 9. 2026 zavrača naročnikovo navedbo, da naj bi zatrdjeval nedopustnost vrednostnega kriterija. Po njegovem mnenju je vrednost lahko relevanten kriterij, če ima razumno in preverljivo zvezo z obsegom in zahtevnostjo storitev, česar naročnik ni izkazal. Kot sporno izpostavlja predvsem kumulacijo vseh zahtev in poudarja, da letna pogodbeni vrednost sama po sebi ne izkazuje obsega in zahtevnosti storitev, saj je odvisna tudi od cen, dolžin poti, števila šolskih dni, vrste vozil in drugih pogodbenih oziroma komercialnih okoliščin. Po mnenju vlagatelja je napačna tudi naročnikova primerjava referenčnih pragov s skupno ocenjeno vrednostjo obeh sklopov, saj sta pogoja določena ločeno za posamezni sklop. Naročnik bi moral zato sorazmernost vsakega praga utemeljiti glede na ocenjeno vrednost posameznega sklopa. Tega po njegovi presoji ne spremeni niti sklicevanje naročnika na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-016/2026, saj iz presoje vrednostnega praga v drugi zadevi ni mogoče izpeljati splošnega pravila o sorazmernosti ob drugačni naravi storitev in kumulaciji omejitev. Vlagatelj poudarja, da je njegov ključen očitek, da zahteva po realizaciji pri enem naročniku ni utemeljena s tehnično ali strokovno sposobnostjo, saj naročnik ni pojasnil, zakaj primerljive izkušnje, pridobljene z več sočasnimi pogodbami, ne bi dokazovale sposobnosti za izvedbo predmetnega naročila. Izvajalec, ki za več naročnikov hkrati izvaja primerljiv ali večji obseg prevozov, mora namreč prav tako usklajevati vozila, voznike, urnike in nadomeščanja (oziroma je to lahko še bolj zahtevno). Naročnik tudi ni izkazal, katero dodatno znanje ali sposobnost izhaja iz samega dejstva, da so bile storitve izvedene za enega naročnika. Vlagatelj enako nasprotuje naročnikovi razlagi položaja podizvajalcev. Če lahko ponudnik zahtevano referenco izkaže, prevoze pa dejansko izvajajo podizvajalci brez takšne reference, po njegovem mnenju ni mogoče šteti, da je realizacija pri enem naročniku nujna za zagotovitev tehnične in strokovne sposobnosti, saj civilnopravna odgovornost glavnega izvajalca ne predstavlja pretekle izvedbene izkušnje. Naročnik po mnenju vlagatelja neutemeljeno zmanjšuje pomen njegovega konkretnega položaja, saj je s tem želel dokazati, da lahko subjekt z obsežnimi primerljivimi izkušnjami zaradi zahteve po realizaciji pri enem naročniku ostane izločen iz samostojnega nastopa. Pri tem možnost skupnega nastopa ali uporabe zmogljivosti drugega subjekta ne odpravi nezakoničnosti pogoja, saj naročnik njegove ne more utemeljiti s tem, da se mora sicer samostojno usposobljen ponudnik zaradi takšnega nesorazmernega pogoja povezati z drugim subjektom.

Naročnik v vlogi z dne 9. 9. 2026 vztraja, da je letna vrednost prevozov objektivno preverljiv zbirni kazalnik njihovega obsega, saj predlagani alternativni kriteriji, kot so število relacij ali vozil, sami ne izkazujejo vseh relevantnih okoliščin. Zavrača očitek, da je sorazmernost utemeljeval s seštevkom pragov, saj sta praga določena ločeno za posamezna sklopa in sta nižja od povprečne letne vrednosti pripadajočega sklopa. Pri določitvi pogoja je izhajal iz preteklih stroškov izvajanja prevozov in primerljivosti Občine Divača z drugimi občinami zahodne Slovenije ter ocenil, da pogoj izpolnjuje večina ponudnikov na relevantnem trgu. Glede zahteve po realizaciji pri enem naročniku naročnik poudarja, da ta meri organizacijsko sposobnost izvajanja celoletnih šolskih prevozov, vključno z usklajevanjem urnikov, vozil in voznikov, zagotavljanjem nadomeščanj ter odzivanjem na spremembe. Ena primerljiva referenca z zahtevanim obsegom zato po mnenju naročnika dokazuje, da je ponudnik takšno organizacijsko zahtevno storitev že uspešno izvedel, pri čemer skupni prihodek ponudnika ni predmet referenčnega pogoja, temveč ločenega pogoja

ekonomske in finančne sposobnosti. Naročnik zavrača tudi očitke glede povezovanja in podizvajalcev. Možnost skupne ponudbe oziroma uporabe zmogljivosti drugih subjektov po 81. členu ZJN-3 vidi kot zakonsko dovoljene načine izkazovanja sposobnosti, pri podizvajalcih pa poudarja razliko med subjektom, ki naročilo prevzema, organizira in zanj odgovarja, ter subjektom, ki ga le operativno izvaja. Če se ponudnik sklicuje na zmogljivosti drugega subjekta po 81. členu ZJN-3, mora ta subjekt zahtevane storitve tudi dejansko izvajati.

Državna revizijska komisija uvodoma pojasnjuje, da lahko naročnik skladno s točko c) prvega odstavka 76. člena ZJN-3 določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje, ki se nanašajo na tehnično in strokovno sposobnost. V skladu z drugim odstavkom 76. člena ZJN-3 lahko v postopek javnega naročanja vključi le tiste zahteve, ki so potrebne za zagotovitev, da ima ponudnik ustrezne tehnične in strokovne sposobnosti za izvedbo javnega naročila, pri čemer morajo biti vse zahteve povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila. Navedena zahteva predstavlja konkretizacijo načela sorazmernosti iz 8. člena ZJN-3.

Glede tehnične in strokovne sposobnosti deseti odstavek 76. člena ZJN-3 določa, da lahko naročnik postavi zahteve, s katerimi zagotovi, da imajo gospodarski subjekti potrebne človeške in tehnične vire ter izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti, pri čemer lahko zahteva zlasti, da imajo gospodarski subjekti zadostne izkušnje, ki jih izkažejo z ustreznimi referencami iz prejšnjih naročil. Možna dokazila za izkazovanje tehnične sposobnosti so določena v osmem odstavku 77. člena ZJN-3, ki med drugim omogoča predložitev seznama najpomembnejših opravljenih storitev v zadnjih treh letih skupaj z zneski, datumi in navedbo javnih ali zasebnih naročnikov.

ZJN-3 tako določa osnovna izhodišča za določanje pogojev tehnične in strokovne sposobnosti, ne določa pa konkretnih vsebinskih zahtev referenčnega pogoja. Naročnik je torej tisti, ki mora glede na predmet posameznega javnega naročila določiti vsebinske, vrednostne, časovne in druge kriterije, ki jih mora izpolnjevati referenčni posel, pri čemer morajo biti ti povezani in sorazmerni s predmetom javnega naročila. Kot je Državna revizijska komisija že večkrat zapisala (prim. npr. odločitve v zadevah št. 018-233/2016, 018-083/2017, 018-050/2018 in 018-160/2021), je referenca po svoji naravi dokazilo, da je ponudnik sposoben izvesti javno naročilo v zahtevanem obsegu in kvaliteti, saj z njo dokazuje, da je v preteklosti primerljiva dela že uspešno opravil. Zato mora naročnik zahtevani referenčni posel opredeliti tako, da je po vsebini, obsegu, zahtevnosti oziroma drugih relevantnih značilnostih primerljiv s predmetom javnega naročila.

V obravnavanem primeru je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v točki »12.4 Pogoji za ugotavljanje tehnične in strokovne sposobnosti« določil naslednji, med strankami sporni referenčni pogoj »Pogoj 1 – Reference ponudnika«:

»A. Za izvajanje rednih prevozov (Sklop 1): ponudnik je v zadnjih treh (3) letih pred objavo javnega naročila neprekinjeno izvajal javne prevoze potnikov skladno z registriranimi voznimi redi ali šolske prevoze, kar dokazuje s potrdilom o vpisu voznega reda v register voznih redov ali dokazilom o izvajanju šolskih prevozov.

B. Za izvajanje prevozov otrok s posebnimi potrebami (Sklop 2): ponudnik ima 3 leta izkušenj v zvezi z izvajanjem storitev oseb s posebnimi potrebami, kar dokazuje s potrdilom naročnika ali naročnikovega naročnika.

Ponudnik mora za sklop, na katerega odda ponudbo, priložiti najmanj dve (2) referenci o izvajanju storitev, ki so predmet tega sklopa, pri čemer mora vsaj ena od teh referenc za Sklop 1 izkazovati, da je ponudnik za enega naročnika v zadnjih treh (3) letih izvajal storitve v vrednosti najmanj 200.000,00 EUR (brez DDV) letno, za Sklop 2 pa 100.000 EUR letno. Če ponudnik odda ponudbo za oba sklopa, mora izpolnjevati referenčne zahteve za vsak sklop posebej.«

V navodilu glede načina izpolnjevanja tega pogoja je naročnik določil, da ga morajo partnerji v skupni ponudbi kumulativno izpolnjevati, medtem ko ga podizvajalcem ni treba izpolnjevati.

Naročnik je z odgovorom, objavljenim na Portalu javnih naročil 13. 8. 2026 ob 22.35, za Sklop 2 dodatno določil, da zahteva po neprekinjenem izvajanju prevozov v triletnem obdobju velja tudi za ponudnike prevozov oseb s posebnimi potrebami.

Državna revizijska komisija najprej ugotavlja, da je naročnik sicer prepričljivo pojasnil, zakaj je kot merilo obsega referenčnih storitev izbral vrednost izvedenih prevozov, saj gre za objektivno preverljiv podatek. Prav tako je, upoštevaje, da je referenčni pogoj določen ločeno za posamezni sklop, izkazal, da zahtevani vrednostni prag za posamezni sklop ne presega povprečne letne vrednosti storitev tega sklopa – kar potrjuje tudi naročnikov odstopljeni sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila z dne 14. 7. 2026, v katerem je navedel ločeni ocenjeni vrednosti za vsak posamezen sklop, in sicer tako za posamezno leto, kot tudi za celotno obdobje izvajanja javnega naročila. Vendar navedeno pojasnjuje zgolj višino oziroma način določitve vrednostnega kriterija, ne pa tudi drugih elementov spornega referenčnega pogoja.

Naročnik zlasti ne pojasni, zakaj mora biti zahtevana vrednost izvedenih prevozov dosežena prav pri enem naročniku niti zakaj mora biti tak obseg dosežen v vsakem od zaporednih treh let. Čeprav naročnik kot razlog za določitev referenčnega pogoja navaja potrebo po preverjanju usposobljenosti gospodarskega subjekta za izvedbo šolskih prevozov, Državna revizijska komisija ugotavlja, da pri tem ne pojasni, zakaj bi bila za ugotovitev te usposobljenosti potrebna prav kombinacija vseh v pogoj določenih zahtev. Vlagatelj utemeljeno opozarja, da dejstvo, da je gospodarski subjekt v določenem obdobju izvedel primerljiv skupni obseg storitev za več naročnikov, samo po sebi ne pomeni, da je zaradi tega manj usposobljen za izvedbo primerljivega obsega storitev za enega naročnika. Naročnik tudi ne konkretizira, katere posebne organizacijske ali druge sposobnosti naj bi se izkazovale prav z izvedbo zahtevanega obsega storitev za enega naročnika in jih ne bi bilo mogoče preveriti z več primerljivimi referencami. Zgolj sklicevanje na zahtevnost organizacije šolskih prevozov po oceni Državne revizijske komisije namreč še ne pojasni objektivne potrebe po tem, da se zahtevani obseg storitev izkaže pri enem naročniku. Če je namen referenčnega pogoja preveriti, ali je gospodarski subjekt sposoben izvajati storitve, ki so predmet javnega naročila, naročnik v danem primeru ne uspe pojasniti, zakaj bi bila okoliščina, da je ponudnik primerljiv obseg storitev izvajal za več naročnikov, sama po sebi pokazatelj manjše usposobljenosti. Prav tako naročnik po presoji Državne revizijske komisije ne uspe konkretizirano ovreči nasprotnih navedb vlagatelja, tj. zakaj izkušnje, pridobljene z izvajanjem primerljivega obsega storitev za več naročnikov, ne bi mogle izkazovati sposobnosti izvajanja primerljivega obsega storitev za naročnika v tem postopku.

Enako Državna revizijska komisija ugotavlja tudi glede zahteve po neprekinjeni izvedbi v zadnjih treh letih. Naročnik namreč konkretno ne pojasni, zakaj bi bil gospodarski subjekt, ki je v relevantnem obdobju izvajal primerljive storitve v ustreznem obsegu, vendar zaradi strukture svojih poslov ali posameznega leta ne dosega zahtevanega praga v vsakem od treh zaporednih let, zaradi tega manj usposobljen za izvedbo predmetnega naročila. Vlagatelj zato utemeljeno opozarja, da takšna zahteva lahko izloči gospodarski subjekt, ki je v celotnem relevantnem obdobju izvedel primerljiv ali celo večji obseg storitev, zgolj zato, ker ta obseg ni bil vsako leto dosežen pri istem naročniku in v zahtevanem letnem obsegu.

Pri presoji zakonitosti spornega pogoja za sodelovanje je pomembno tudi vprašanje načina izpolnjevanja tega pogoja v primeru priglasitve podizvajalcev, kar vlagatelj v zahtevku za revizijo še posebej izpostavlja. Opozarja namreč, da je naročnik (izrecno) določil, da podizvajalcem spornega referenčnega pogoja ni treba izpolnjevati – čeprav lahko ti dejansko izvajajo storitve, ki so predmet javnega naročila. Vlagatelj ob tem opozarja tudi na konkretno posledico takšne

ureditve, ko lahko gospodarski subjekt, ki sam ne izpolnjuje spornega referenčnega pogoja, predmetne prevoze še vedno izvaja kot podizvajalec, ne more pa jih pod enakimi pogoji ponuditi kot (samostojni) ponudnik.

V tej zvezi Državna revizijska komisija pojasnjuje, da takšen položaj sicer sam po sebi še ne pomeni nedopustnosti pogoja, vendar pa dodatno kaže na potrebo po prepričljivi obrazložitvi naročnika, zakaj je glede na dejanski predmet javnega naročila in posledično vsebino referenčnega pogoja potrebno takšno razlikovanje. Naročnik navedeno razlikovanje utemeljuje predvsem s tem, da ponudnik oziroma partner naročilo prevzema, ga organizira in je zanj odgovoren, medtem ko podizvajalec opravlja operativno izvedbo po navodilih glavnega izvajalca. Naročnik ob tem opozarja še, da lahko gospodarski subjekti izpolnjevanje referenčnega pogoja izkažejo tudi z oddajo skupne ponudbe ali uporabo zmogljivosti drugih subjektov po 81. členu ZJN-3.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da izpostavljenim naročnikovim razlogom ni mogoče v celoti pritrditi. Najprej gre izpostaviti, da vlagatelj utemeljeno opozarja na neskladje med vsebino pogoja in možnostjo, da isti gospodarski subjekt predmetne storitve dejansko izvaja kot podizvajalec, ne da bi ta pogoj izpolnil. Dejstvo, da lahko ponudnik uporabi zakonsko možnost nastopanja v skupni ponudbi oziroma sklicevanja na zmogljivosti drugih subjektov namreč sama po sebi ne utemeljuje potrebe po takšni vsebini pogoja. Pri tem gre ugotoviti, da naročnik tudi ne izpostavlja, da bi bil namen spornega referenčnega pogoja preverjanje posebne sposobnosti za koordinacijo, organizacijo ali vodenje celotnega sistema prevozov, temveč kot predmet referenc določa prav izvedbo storitev, ki so predmet javnega naročila. Iz tega gre razumeti, da je namen spornega pogoja v konkretnem postopku oddaje javnega naročila preveriti, ali ima gospodarski subjekt izkušnje prav z izvajanjem prevozov.

Posledično Državna revizijska komisija ugotavlja, da zgolj sklicevanje na odgovornost ponudnika oziroma partnerja za izvedbo naročila v danem primeru ne pojasni, zakaj lahko podizvajalec te iste storitve dejansko izvaja, ne da bi moral izkazati zahtevano referenčno usposobljenost. Če bi bilo za naročnika pri referenci bistveno, da ponudnik oziroma partner razpolaga s posebno sposobnostjo koordinacije in organizacije celotnega sistema šolskih prevozov, bi bilo pričakovati, da bi to sposobnost tudi opredelil kot eno od zahtev referenčnega pogoja oziroma pojasnil, da z referenco preverja to sposobnost. Naročnik pa takšne povezave ne vzpostavi, temveč razlikovanje utemeljuje predvsem s formalnim položajem ponudnika oziroma partnerja kot odgovornega za izvedbo in podizvajalca kot izvajalca, ki dela izvaja po njegovih navodilih. Državna revizijska komisija ugotavlja, da navedeno (še) ne pojasni, zakaj naj bi bila predhodna izkušnja z izvedbo prevozov relevantna za ponudnika (oziroma partnerja), ne pa tudi za podizvajalca. Ob tem je treba upoštevati še, da naročnik pri partnerjih dopušča kumulativno izpolnjevanje referenčnega pogoja. To pomeni, da ni nujno, da ima posamezen partner sam celoten obseg izkušenj, ki so predmet pogoja, temveč se lahko izkušnje partnerjev seštevajo. Upoštevajoč navedene konkretne okoliščine naročnik še toliko manj prepričljivo pojasni, zakaj je takšno kumulativno izkazovanje dopustno pri partnerjih, medtem ko podizvajalcu, ki lahko dejansko izvaja predmetne prevoze, ni treba izkazati nobene od zahtevanih referenc.

Izpostavljene ugotovitve so še posebej relevantne z vidika celovite presoje sorazmernosti pogoja, na katero, kot že navedeno, opozarja vlagatelj. Naročnik namreč ni izkazal, da posamezne zahteve zasledujejo različne, konkretno opredeljene vidike sposobnosti za izvedbo naročila, ki jih brez takšne kombinacije ne bi bilo mogoče preveriti. Nasprotno, iz naročnikovih navedb izhaja predvsem, da želi preveriti, ali je gospodarski subjekt že izvajal primerljive prevoze v določenem obsegu. Vendar pa navedeno ne pojasnjuje, zakaj so za dosego tega cilja potrebne prav vse dodatne vsebinske in časovne omejitve (najmanj dve referenci, izvedba pri enem naročniku, neprekinjeno triletno obdobje ter hkrati neveljavnost tega pogoja za podizvajalce).

Glede na navedeno gre pritrditi vlagatelju, da sporni referenčni pogoj ni problematičen zgolj zaradi posameznega njegovega elementa, temveč predvsem zaradi kumulativnega učinka vseh zahtevanih elementov tega pogoja. Naročnik je sicer uspel pojasniti, zakaj je kot merilo obsega storitev izbral zahtevano vrednost in da ta vrednostni prag po višini ne presega povprečne letne vrednosti storitev posameznega sklopa. Ni pa uspel objektivno utemeljiti, zakaj je za presojo usposobljenosti bistveno, da mora biti ta obseg dosežen pri enem naročniku in v vsakem od treh zaporednih let, ob upoštevanju tega, da naročnik tudi ni uspel podati utemeljenih razlogov, zakaj podizvajalcem, ki lahko predmetne storitve dejansko izvajajo, tega pogoja ni treba izpolniti, mora pa jih ponudnik (čeprav bo morda storitve prevoza v večjem delu izvajal ravno podizvajalec).

Ob upoštevanju vsega navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik ni izkazal objektivno utemeljenih razlogov, ki bi upravičevali tako strogo in kumulativno oblikovan referenčni pogoj. Čeprav morda posamezni elementi pogoja sami zase ne bi nujno pomenili nesorazmerne omejitve konkurence, njihov skupni učinek, ob odsotnosti prepričljive utemeljitve naročnika za posamezne zahteve, presega tisto, kar je potrebno za preveritev tehnične in strokovne sposobnosti gospodarskih subjektov za izvedbo predmetnega javnega naročila.

V posledici ugotovljenega Državna revizijska komisija zaključuje, da je naročnik pri oblikovanju spornega pogoja za sodelovanje iz točke 12.4 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila kršil drugi odstavek 76. člena ZJN-3 ter splošna načela javnega naročanja, zlasti načela sorazmernosti (8. člen ZJN-3), zagotavljanja konkurence (5. člen ZJN-3) in enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3).

2. Glede standarda ISO 14001

Vlagatelj zatrjuje, da je pogoj, s katerim naročnik zahteva, da ima ponudnik že ob poteku roka za prejem ponudb vzpostavljen in dejansko delujoč sistem okoljskega ravnanja, ki izpolnjuje zahteve standarda SIST EN ISO 14001 oziroma drugega enakovrednega standarda, nezakonit, ker zahteva vzpostavljen sistem okoljskega ravnanja po navedenem standardu, čeprav ta ne predstavlja nujne minimalne sposobnosti za izvajanje predmetnih šolskih prevozov. Naročnik po mnenju vlagatelja ni izkazal konkretne povezave standarda z okoljskimi vidiki predmetnega naročila niti njegove dodane vrednosti glede na že določene zahteve glede čistih vozil in druga okoljska pravila. ISO 14001 je namreč splošen organizacijski standard, ki sam po sebi ne zagotavlja konkretnih okoljskih rezultatov, kot so manjše emisije, poraba goriva ali uporaba okolju prijaznejših vozil. Isti okoljski cilj bi bilo po mnenju vlagatelja mogoče doseči z milejšimi, neposredno izvedbenimi zahtevami, zato pogoj ni povezan in sorazmeren s predmetom naročila v smislu 76. člena in 8. člena ZJN-3. Nesorazmernost predmetnega pogoja po mnenju vlagatelja potrjuje tudi naročnikova ureditev glede podizvajalcev in partnerjev. Pogoj mora samostojno izpolnjevati vsak partner v skupni ponudbi, ne glede na njegov dejanski obseg in vsebino del, medtem ko ga podizvajalcu, ki lahko z lastnimi vozili in vozniki neposredno izvaja pretežni del prevozov, ni treba izpolniti. Če je ISO 14001 nujen za okoljsko ustrezno izvedbo, ni razumljivo, zakaj ga ne potrebuje dejanski izvajalec. Takšno razlikovanje zato ni vezano na dejanski okoljski vpliv, temveč na formalno vlogo gospodarskega subjekta, in omogoča, da certificirani glavni izvajalec prevoze odda podizvajalcem brez certifikata. Vlagatelj nadalje opozarja, da je naročnik pogoj uvedel šele s popravkom št. 2 dne 14. 8. 2026, rok za oddajo ponudb pa je bil nato podaljšan le do 28. 8. 2026. Naročnik je sam navedel, da vzpostavitev in certificiranje sistema traja najmanj dva do tri mesece, praviloma pa tri do šest mesecev, zato gospodarski subjekti, ki sistema ob uvedbi pogoja niso imeli, v danem roku pogoja objektivno niso mogli izpolniti. Ker ob prvotni objavi niso mogli vedeti, da bo ISO 14001 zahtevan, jim je bila možnost pravočasne vzpostavitve sistema dejansko odvzeta. Po mnenju vlagatelja naročnik s tem ni ustrezno

upošteval niti tretjega odstavka 78. člena ZJN-3, saj ni omogočil dejanskega alternativnega dokazovanja enakovrednih ukrepov okoljskega ravnanja, kot tudi načelo transparentnosti, saj ponudniki ne vedo, katera druga dokazila o dejansko uvedenih okoljskih ukrepih bo naročnik sprejel in po katerih merilih bo presojal njihovo enakovrednost. Navedenega po vlagateljevem mnenju ne spremeni dejstvo, da se ob ponudbi predloži le izjava, saj mora ponudnik pogoj izpolnjevati že ob poteku roka za prejem ponudb.

Naročnik poudarja, da mu 78. člen ZJN-3 izrecno omogoča zahtevati potrdilo neodvisnega organa o izpolnjevanju zahtev sistema oziroma standarda za okoljsko ravnanje. Pri določitvi pogoja je upošteval okoljsko občutljivost območja izvajanja prevozov, ki je pretežno vključeno v omrežje Natura 2000 in se nahaja v neposredni bližini oziroma na vplivnem območju Regijskega parka Škocjanske jame, z občutljivim kraškim vodonosnikom. Poleg tega je kot zavezanec po veljavni Uredbi o zelenem javnem naročanju dolžan okoljske vidike upoštevati tudi pri pogojih za sodelovanje. Zahteva po vzpostavljenem in certificiranem sistemu ravnanja z okoljem zato po njegovem mnenju ni abstraktna, temveč preverja organizacijsko sposobnost ponudnika za sistematično prepoznavanje in obvladovanje okoljskih tveganj, zagotavljanje skladnosti z okoljsko zakonodajo ter spremljanje okoljskih učinkov. Glede na štiriletno izvajanje dnevnih prevozov na okoljsko občutljivem območju je takšna zahteva po njegovem mnenju neposredno povezana s predmetom naročila in sorazmerna. Naročnik zavrača tudi očitek o diskriminatornosti zaradi pozne uvedbe pogoja. Čeprav pridobitev certifikata ISO 14001 praviloma traja več mesecev, prav ta okoliščina po njegovem mnenju pomeni, da noben ponudnik certifikata ne bi mogel pridobiti zgolj za potrebe tega naročila, niti če bi bil pogoj določen že ob prvotni objavi naročila. V enakem položaju so zato vsi gospodarski subjekti, saj pogoj izpolnjujejo tisti, ki so sistem ravnanja z okoljem vzpostavili v okviru svojega rednega poslovanja, neodvisno od konkretnega naročila. Glede dokazovanja naročnik pojasnjuje, da možnost predložitve enakovrednega potrdila oziroma drugih dokazil o enakovrednih ukrepih izhaja neposredno iz prvega in tretjega odstavka 78. člena ZJN-3 in učinkuje *ex lege*, zato je z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila ne more izključiti ali omejiti. Za odpravo dvoma pojasnjuje, da bo kot dokazilo upošteval veljaven certifikat SIST EN ISO 14001, enakovredno potrdilo organa iz druge države članice, potrdilo o registraciji po shemi EMAS ter druga dokazila o ukrepih za okoljsko ravnanje, če bo iz njih izhajala njihova enakovrednost ukrepom po standardu ISO 14001, pri čemer bo enakovrednost presojal v vsakem posameznem primeru. Glede različnega obravnavanja partnerjev in podizvajalcev naročnik poudarja, da je razlikovanje utemeljeno z naravo pogoja in odgovornostjo za izvedbo naročila. Partnerji v skupni ponudbi nastopajo kot izvajalci in so naročniku za izvedbo odgovorni neomejeno solidarno, pri čemer izvajalec oziroma nosilec sistema naročilo organizira in koordinira ter odgovarja tudi za ravnanje podizvajalcev. Podizvajalec pa z naročnikom ni v neposrednem pogodbenem razmerju, temveč mora ravnati skladno z okoljskimi postopki izvajalca. Zahteva po samostojni certifikaciji vsakega podizvajalca bi zato po mnenju naročnika presegla namen pogoja in bila nesorazmerna, zlasti za manjše podizvajalce.

Vlagatelj v vlogi z dne 7. 9. 2026 vztraja, da naročnik z okoljskimi značilnostmi območja ni izkazal nujnosti zahteve po standardu ISO 14001 za vsakega ponudnika oziroma partnerja. Predmet naročila so prevozi po javnih cestah, razpisna dokumentacija pa ne določa, da bi se pranje, servisiranje vozil, menjava olj ali ravnanje z nevarnimi snovmi izvajalo na območju Natura 2000 oziroma Regijskega parka Škocjanske jame. Te dejavnosti se lahko izvajajo tudi zunaj tega območja, podizvajalec pa lahko z lastnimi vozili neposredno izvaja prevoze brez izpolnjevanja spornega pogoja. Naročnik po mnenju vlagatelja tudi ni pojasnil, katera konkretna tveganja za kraški vodonosnik zahtevajo prav ISO 14001 in zakaj jih ne bi bilo mogoče obvladovati z neposrednimi in milejšimi pogodbenimi zahtevami. Glede časa uvedbe pogoja vlagatelj nasprotuje stališču naročnika o nediskriminatornosti in poudarja, da naknadna uvedba pogoja daje prednost subjektom, ki so certifikat že imeli iz drugih razlogov, drugim pa odvzema realno možnost prilagoditve. Naročnikovo priznanje, da certifikata v razpoložljivem času ni mogoče

pridobiti, zato po njegovem potrjuje omejevalni učinek pogoja in terja strožjo presojo njegove nujnosti. Vlagatelj zavrača tudi naročnikovo naknadno pojasnilo glede alternativnega dokazovanja. Zatrjuje, da naročnik v razpisni dokumentaciji in odgovorih na Portalu javnih naročil ni jasno določil možnosti dokazovanja z EMAS ali drugimi dokazili o enakovrednih okoljskih ukrepih, temveč je to navedel šele v odločitvi o zahtevku za revizijo. Ponudniki pa morajo biti z dopustnimi načini dokazovanja in merili za presojo enakovrednosti seznanjeni pravočasno, česar po njegovem ne odpravlja niti neposredna uporaba tretjega odstavka 78. člena ZJN-3. Nazadnje vlagatelj nasprotuje različnemu obravnavanju partnerjev in podizvajalcev, saj partner v skupni ponudbi ni nujno odgovoren za celotno izvedbo naročila, medtem ko lahko podizvajalec z lastnimi vozili in vozniki izvaja bistveni ali celo celotni operativni del prevozov in s tem povzroča prav okoljske vplive, na katere se sklicuje naročnik. Solidarna odgovornost partnerjev oziroma odsotnost neposrednega pogodbenega razmerja s podizvajalcem po njegovem ne utemeljuje takšnega razlikovanja, zato je sporni pogoj vezan predvsem na formalni položaj subjekta v pogodbeni strukturi, ne pa na njegov dejanski vpliv na okoljsko izvedbo naročila.

Naročnik v vlogi z dne 9. 9. 2026 poudarja, zahtevani certifikat dokazuje vzpostavljen sistem okoljskega ravnanja na ravni organizacije, medtem ko so okoljske lastnosti posameznih vozil predmet drugih zahtev razpisne dokumentacije, zato gre za različne in medsebojno dopolnjujoče se okoljske zahteve. Uredba o zelenem javnem naročanju po naročnikovem mnenju določa minimalne okoljske zahteve in ne izključuje možnosti iz 78. člena ZJN-3. Naročnik nadalje pojasnjuje, da zaradi večmesečnega postopka pridobitve certifikata njegova uvedba v kasnejši fazi postopka ni mogla ustvariti nedopustnega razlikovanja med ponudniki, saj certifikata zaradi konkretnega naročila ne bi mogel pridobiti noben potencialni ponudnik. Dejstvo, da pogoj razlikuje med subjekti, ki ga izpolnjujejo, in tistimi, ki ga ne, pa samo po sebi ne pomeni nedopustnega razlikovanja, temveč je bistvena njegova objektivna utemeljenost in sorazmernost. Glede enakovrednih dokazil naročnik navaja, da je bila njihova dopustnost izrecno določena že v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, zato v odločitvi o zahtevku za revizijo ni naknadno razširil dopustnih dokaznih sredstev, temveč je zgolj pojasnil pravico, ki gospodarskim subjektom neposredno pripada na podlagi 78. člena ZJN-3. Prav tako je bilo že pred vložitvijo zahtevka za revizijo pojasnjeno, da se zahteva nanaša na ponudnika kot nosilca sistema okoljskega ravnanja, ki organizira in koordinira izvedbo naročila ter je odgovoren tudi za ravnanje podizvajalcev.

Naročnik je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v točki »12.3 Okoljski pogoji« določil »Pogoj 2 – Okoljski standard ISO 14001«, v okviru katerega je zahteval:

»Ponudnik izpolnjuje zahteve okoljskega standarda SIST EN ISO 14001 (sistem ravnanja z okoljem) oziroma enakovrednega standarda.«

Kot izkaz izpolnjevanja predmetnega pogoja je naročnik zahteval izpolnjeno, podpisano in žigosano Izjavo o izpolnjevanju okoljskega standarda ISO 14001 (Obrazec 16). Določil je tudi, da lahko od ponudnika kadar koli zahteva predložitev veljavnega certifikata ISO 14001 oziroma enakovrednega dokazila, ki ga izda neodvisni certifikacijski organ. V navodilu glede načina izpolnjevanja pogoja je zapisal še, da ga morajo izpolnjevati vsi partnerji v skupni ponudbi, podizvajalcem pa ga ni treba izpolnjevati.

Med strankama ni sporno – navedeno pa nedvoumno izhaja tudi iz pojasnil naročnika Portala javnih naročil, podanih v okviru odgovorov na vprašanja zainteresiranih gospodarskih subjektov – da naročnik zahteva, da ponudnik (oziroma vsak partner v skupni ponudbi) že ob oddaji ponudbe razpolaga z vzpostavljenim sistemom ravnanja z okoljem v skladu s standardom SIST EN ISO 14001 oziroma enakovrednim sistemom.

Državna revizijska komisija najprej ugotavlja, da možnost določitve takšne zahteve kot pogoja za sodelovanje ni sporna. Deseti odstavek 76. člena ZJN-3 namreč naročniku omogoča, da v okviru tehnične in strokovne sposobnosti zahteva, da imajo gospodarski subjekti potrebne vire in izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti, 78. člen ZJN-3 pa posebej ureja izpolnjevanje zahtev v zvezi s sistemi vodenja kakovosti in standardi okoljskega ravnanja.

Vendar zgolj zakonska možnost določitve takšnega pogoja še ne pomeni, da je zahteva po okoljskem certifikatu v konkretnem primeru že zaradi tega zakonita. Tudi v primeru, ko naročnik okoljske vidike vključi v postopek javnega naročanja, mora namreč biti med zahtevo in predmetom javnega naročila podana dejanska povezava, razlikovanje med gospodarskimi subjekti pa mora biti objektivno opravičljivo in sorazmerno. V tej zvezi je Državna revizijska komisija že v zadevi št. 018-043/2025, v kateri je prav tako presojala zakonitost zahteve po razpolaganju s certifikatom ISO 14001, izrecno poudarila, da je trditveno in dokazno breme glede objektivne opravičljivosti takšnega razlikovanja na naročniku.

Vlagatelj v obravnavanem primeru ne zanika, da ima varstvo okolja pri izvajanju predmetnih prevozov določen pomen, temveč nasprotuje temu, da bi bila za njegovo zagotovitev oziroma za preverjanje sposobnosti ponudnika potrebna prav vzpostavitev in certificiranje celovitega sistema ravnanja z okoljem po standardu ISO 14001. Opozarja, da so neposredni okoljski vplivi pri izvajanju cestnih prevozov povezani predvsem z emisijami vozil, vrsto pogona in goriva, porabo goriva, organizacijo voženj, praznimi vožnjami ter vzdrževanjem vozil, naročnik pa je te vidike že uredil z drugimi zahtevami, vključno z zahtevami, ki izhajajo iz pravil zelenega javnega naročanja. Po mnenju vlagatelja zato naročnik ni pojasnil, katero dodatno okoljsko korist prinaša zahteva po certifikatu ISO 14001 in zakaj teh ciljev ne bi bilo mogoče doseči z neposrednimi zahtevami glede konkretnih okoljskih vidikov izvajanja prevozov.

Naročnik na drugi strani svojo zahtevo utemeljuje predvsem z okoljskimi značilnostmi območja izvajanja storitev. Izpostavlja, da se pretežni del območja nahaja na območju Natura 2000 oziroma v bližini Regijskega parka Škocjanske jame ter na območju občutljivega kraškega vodonosnika, zaradi česar lahko emisije, odpadna olja, pranje in vzdrževanje vozil ter ravnanje z nevarnimi snovmi pomenijo okoljsko tveganje. Sklicuje se tudi na obveznosti naročnika po veljavni Uredbi o zelenem javnem naročanju ter na to, da ISO 14001 zagotavlja sistematičen pristop k prepoznavanju okoljskih vidikov, obvladovanju tveganj, zagotavljanju skladnosti z zakonodajo in spremljanju okoljskih učinkov.

Državna revizijska komisija navedenim razlogom pritrjuje v delu, v katerem naročnik izkazuje, da okoljski vidiki pri izvajanju predmetnega javnega naročila niso povsem nepovezani s predmetom naročila. Okoliščina, da se prevozi izvajajo na okoljsko občutljivem območju, zlasti na območju kraškega vodonosnika, lahko predstavlja objektivno okoliščino, zaradi katere sme naročnik pri oblikovanju pogojev za sodelovanje upoštevati tudi okoljsko ravnanje gospodarskih subjektov. Pri tem sicer ne gre prezreti vlagateljevega opozorila, da se predmetni prevozi izvajajo po javnih cestah in da iz razpisne dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ne izhaja, da bi se dejavnosti, kot so pranje, servisiranje vozil, menjava olj ali ravnanje z nevarnimi snovmi, izvajale na navedenem okoljsko občutljivem območju.

Čeprav je torej mogoče okoljsko občutljivost območja izvajanja prevozov šteti za legitimni razlog za vključitev okoljskih vidikov v predmetno javno naročilo, mora naročnik v konkretnem primeru izkazati, da je prav sporni pogoj potreben in sorazmeren ukrep za doseg tega cilja ter konkretizirano pojasniti, zakaj tega cilja ni mogoče enako učinkovito doseči z milejšimi ukrepi, ki bi bili neposredno usmerjeni v konkretne okoljske vplive predmetnih storitev. Pri tem je treba upoštevati tudi vlagateljeve navedbe, da naročnik okoljske vplive, ki so neposredno povezani z

izvajanjem prevozov, že ureja z drugimi zahtevami. Kot izhaja iz vpogleda v razpisno dokumentacijo, je namreč naročnik okoljske vidike v predmetnem postopku že vključil v okviru pogoja »*POGOJ 1 – Zeleno javno naročanje in čista vozila*«, ki med strankama ni sporen, se pa nanaša neposredno spoštovanje zahtev zelenega javnega naročanja in zagotavljanja t. i. čistih vozil (tj. vozil z nizkimi emisijami oziroma brez emisij, ki izpolnjujejo zakonsko določene okoljske standarde).

Državna revizijska komisija v danem primeru ugotavlja, da naročnik razlogov za določitev sporne zahteve ni uspel prepričljivo izkazati. Njegove navedbe o kraškem vodonosniku, zaščitenih območjih, emisijah, oljih, pranju in vzdrževanju vozil sicer konkretizirajo okoljske razloge, ki naj bi terjali posebno skrb, vendar naročnik ne pojasni, kako prav sistem ISO 14001 zagotavlja obvladovanje konkretnih vplivov na okolje v okviru izvajanja prevozov, ki predstavljajo predmet javnega naročila. Zlasti ne izkaže, katere konkretne obveznosti ali postopki, vključeni v standard ISO 14001, bi bili za konkretno javno naročilo potrebni in katerih ne bi bilo mogoče zagotoviti z neposrednimi (okoljskimi) zahtevami oziroma z drugimi pogodbenimi obveznostmi izvajalca.

Pri tem gre posebej izpostaviti tudi krog gospodarskih subjektov, za katere je naročnik določil obveznost izpolnjevanja pogoja – na kar upravičeno opozarja vlagatelj. Naročnik namreč zahteva, da mora sistem ISO 14001 oziroma enakovreden sistem imeti vsak partner v skupni ponudbi, ne glede na njegov delež ali vsebino njegovega sodelovanja, medtem ko podizvajalcu tega pogoja ni treba izpolniti. Naročnik razlikovanje utemeljuje s tem, da so partnerji kot sopogodbениki skupaj in solidarno odgovorni za izvedbo naročila, medtem ko podizvajalec naročilo izvaja po navodilih glavnega izvajalca in zanj nima neposrednega pogodbenega razmerja z naročnikom.

Državna revizijska komisija enako kot pri presoji predhodnega očitka (v točki I obrazložitve te odločitve) ugotavlja, da naročnik za takšno določitev ni podal prepričljive objektivne utemeljitve. Kot pravilno opozarja vlagatelj, okoljski vpliv izvajanja prevozov ni odvisen od formalnega položaja subjekta v ponudbi, temveč od njegovih dejanskih ravnanj pri izvedbi storitev. Navedeno je še posebej pomembno ob upoštevanju dejstva, da naročnik samostojno izpolnjevanje pogoja zahteva od vsakega partnerja v skupni ponudbi. Tako bo gospodarski subjekt, ki bo v okviru skupne ponudbe opravljal zgolj omejen del aktivnosti (in bo morda prav tako predstavljal manjši gospodarski subjekt), zavezan k vzpostavitvi oziroma izkazovanju celotnega sistema ravnanja z okoljem, medtem ko bo lahko drug gospodarski subjekt, ki bo kot podizvajalec dejansko izvajal prevoze (ki predstavljajo bistveni del predmeta naročila), te storitve opravljal brez razpolaganja s standardom ISO 14001. Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik za takšno razlikovanje ni navedel konkretnih okoliščin, povezanih z okoljskim tveganjem oziroma načinom izvedbe storitev.

Pri tem tudi ni mogoče šteti, da navedene pomanjkljivosti odpravlja zakonska možnost sprejemanja drugih dokazil o enakovrednih ukrepih. Dejstvo, da mora naročnik v skladu z ZJN-3 sprejeti ustrezna enakovredna dokazila oziroma ukrepe, pomeni le, da certifikat ISO 14001 ni edini možni način izkazovanja zahtevanega sistema, ne odgovarja pa na vprašanje, ali je naročnik v danem primeru sploh objektivno utemeljil potrebo po določitvi takšnega pogoja.

Glede na navedeno gre zato pritrditi vlagatelju, da je naročnik sicer izkazal določeno povezavo med predmetom naročila in varstvom okolja, ni pa uspel utemeljiti, da je za doseg konkretno opredeljenih okoljskih ciljev oziroma za preverjanje sposobnosti gospodarskih subjektov za izvedbo predmetnih prevozov potreben prav certificiran sistem ravnanja z okoljem po ISO 14001. Zlasti ni pojasnil, katere konkretne okoljske vplive pri izvajanju prevozov naj bi ta sistem obvladoval na način, ki ga z neposrednimi zahtevami za izvedbo naročila ni mogoče doseči. Prav tako naročnik ni objektivno utemeljil zahtev v zvezi z načinom izpolnjevanja tega pogoja, tj. glede subjektov, ki ga morajo izpolniti, oziroma subjektov, ki tega ne potrebujejo.

Ob upoštevanju vsega navedenega Državna revizijska komisija zaključuje, da naročnik ni izkazal objektivno opravičljivih razlogov za določitev pogoja v obsegu, v katerem zahteva, da ponudnik oziroma vsak partner v skupni ponudbi razpolaga s sistemom ravnanja z okoljem po standardu ISO 14001 oziroma enakovrednim sistemom. Zato je treba pritrditi vlagatelju, da sporni pogoj v tako določenem obsegu ni sorazmeren s predmetom javnega naročila.

Ker je bilo že ugotovljeno, da naročnik ni izkazal objektivno utemeljenih razlogov za določitev zahteve po razpolaganju s standardom ISO 14001, se Državna revizijska komisija do navedb vlagatelja, ki se nanašajo na trenutek razpolaganja s certifikatom in na način dokazovanja enakovrednosti zahtevanih dokazil, ni opredeljevala, saj presoja teh navedb ob ugotovljeni nezakonnosti same zahteve po standardu ISO 14001 v konkretnem primeru ni (več) potrebna.

3. Glede zahteve po razpolaganju z osmimi vozili v Sklopu 1

Vlagatelj kot nezakonit izpodbija pogoj, skladno s katerim mora ponudnik za Sklop 1 zagotoviti osem vozil (in temu ustrezno število voznikov). Navaja, da je naročnik v okviru Pogoja 2 določil, da mora ponudnik razpolagati z ustreznimi in številčno zadostnimi vozili za izvedbo storitev, hkrati pa v delu razpisne dokumentacije, ki se nanaša na posamezne relacije, določil, da je za vsako relacijo treba ponuditi drugo vozilo, razen če je izvedba v celoti in v postavljenih časovnih okvirih mogoča z enim vozilom. Kljub tej izrecni izjemi je nato določil, da mora ponudnik za Sklop 1 ponuditi osem vozil, enako zahtevo pa vsebuje tudi Obrazec 10, v katerem mora ponudnik izjaviti, da bo zagotovil najmanj toliko vozil, kolikor je relacij. Po mnenju vlagatelja je razpisna dokumentacija zato notranje protislovna in ponudniku ne omogoča jasne ugotovitve, ali sme število vozil prilagoditi dejanskim potrebam in operativni izvedljivosti prevozov ali mora ne glede na to zagotoviti toliko vozil, kolikor je formalno določenih relacij. Vlagatelj meni, da je izjema, ki jo je naročnik določil v prvem delu pogoja, brez učinka, če mora ponudnik ne glede na možnost izvedbe več relacij z enim vozilom v vsakem primeru zagotoviti osem vozil. Takšna ureditev bi naročniku omogočala tudi različno razlago pogoja pri pregledu ponudb in s tem ustvarjala nedopustno diskrecijo glede vprašanja, ali je ponudba z manjšim številom vozil dopustna, kar je v nasprotju z načeloma transparentnosti in enakopravne obravnave ponudnikov. Vlagatelj nadalje zatrjuje, da zahteva po osmih vozilih tudi ni sorazmerna s predmetom naročila. Pogoji tehnične in strokovne sposobnosti naj bi bili namenjeni preverjanju, ali ponudnik razpolaga z dejansko potrebnimi človeškimi in tehničnimi viri za pravilno, varno, kakovostno in pravočasno izvedbo naročila, zato naročnik ne sme zahtevati presežnih zmogljivosti, ki za izvedbo naročila niso potrebne. Vlagatelj poudarja, da pri določitvi potrebnega števila vozil ni odločilno število administrativno določenih relacij, temveč dejanske potrebe prevozov, zlasti časovna okna, sočasnost posameznih prevozov, število otrok, kapaciteta vozil, potek relacij in možnosti njihove prilagoditve. Vlagatelj zato zatrjuje, da je mogoče vseh osem relacij Sklopa 1 izvesti s šestimi vozili, saj se po njegovem operativnem načrtu lahko relaciji 1 in 7 izvajata z enim vozilom, prav tako relaciji 5 in 8, medtem ko relacije 2, 3, 4 in 6 zahtevajo vsaka svoje vozilo. Takšna organizacija bi po njegovem zatrjevanju omogočala izvedbo vseh prevozov v zahtevanih časovnih okvirih, z vozili ustreznih kapacitet in brez presedanja otrok. Vlagatelj se pri tem sklicuje na določbe razpisne dokumentacije, ki omogočajo prilagajanje linij s soglasjem naročnika, če so še vedno zagotovljeni predpisani časi prevzemov in prihodov otrok ter izvedba celotne prilagojene linije z istim vozilom. Meni, da s tem razpisna dokumentacija dopušča organizacijo prevozov, pri kateri posamezna formalno določena relacija ni nujno vezana na samostojno vozilo. Vlagatelj opozarja tudi, da je naročnik v različnih različicah razpisne dokumentacije spreminjal število relacij, pri čemer naj bi bile v eni od teh določene tudi dodatne relacije, ki so bile nato združene oziroma ponovno vključene v manjše število relacij. Navedeno po njegovem mnenju dodatno potrjuje, da število relacij ni nespremenljivo in zato ne more določati potrebnega števila vozil,

temveč so odločilne dejanske potrebe po sočasnem izvajanju prevozov. Vlagatelj še navaja, da zahteva po osmih vozilih ni potrebna niti zaradi zagotavljanja rezervne zmogljivosti v primeru okvare, saj je naročnik za tak primer že posebej določil obveznost zagotovitve nadomestnega vozila in nadomestnega voznika. V dokaz izvedljivosti predlagane organizacije s šestimi vozili predlaga tudi postavitev izvedenca prometne oziroma logistične stroke.

Po mnenju naročnika sporna določba ni protislovna, saj vsebuje splošno pravilo in njegovo uporabo za konkretne relacije. Klavzula »razen če« ne pomeni, da lahko ponudnik poljubno zmanjša zahtevano število vozil, temveč določa izjemo za primere, ko je več relacij mogoče v celoti izvesti z enim vozilom znotraj za te relacije določenih časovnih okvirov. Uporaba tega pravila za konkretne relacije v obravnavanem naročilu po naročnikovi presoji privede do osmih vozil za Sklop 1 in štirih vozil za Sklop 2, kar je skladno tudi z Obrazcem 10, ki zahteva najmanj toliko vozil, kolikor je relacij v posameznem sklopu. Pri tem se sklicuje na prakso Državne revizijske komisije, po kateri so relevantne le objektivne nejasnosti, zaradi katerih razumno obveščeni in običajno skrbni ponudniki zahtev ne bi mogli razumeti enako. Naročnik ob tem izpostavlja, da je vlagatelj sam na podlagi sporne zahteve izdelal podroben operativni načrt, v katerem je preverjal možnosti združevanja relacij in časovno izvedljivost prevozov, ter s tem izkazal, da je zahtevo razumel, njegovo nestrinjanje z zahtevanim številom vozil pa zato ne pomeni nejasnosti razpisne dokumentacije. Glede vsebinske utemeljenosti zahteve naročnik poudarja, da ne izhaja iz avtomatičnega pravila »ena relacija – eno vozilo«, saj združevanja relacij ne izključuje, če je mogoče posamezne relacije v celoti izvesti v zanje določenih časovnih okvirih. Ti niso določeni zgolj z najpoznejšim prihodom otrok v šolo, temveč tudi z najzgodnejšim dopustnim prihodom, saj je treba upoštevati čas, ki ga otroci preživijo na vozilu, ter preprečiti nerazumno zgodnje odhode in predolge vožnje. Ob upoštevanju dolžin relacij, postajališč, števila otrok in zahtevanih popoldanskih odvozov je naročnik ocenil, da Sklopa 1 v okviru tako določenih časovnih zahtev ni mogoče izvajati z manj kot osmimi vozili in vozniki, pri čemer je ta zahteva enaka za vse gospodarske subjekte ter neposredno povezana z obsegom naročila. Vlagatelj operativni načrt po naročnikovem mnenju te ocene ne omaje, saj bi vlagatelj izvedbo s šestimi vozili dosegel le s poseganjem v določene časovne okvire, zlasti s časovnim zamikanjem oziroma opustitvijo posameznih popoldanskih odvozov. Časovni okviri pa niso stvar ponudnikove proste organizacije, temveč jih je naročnik določil glede na potrebe šole, urnik pouka, podaljšano bivanje in organizacijo dela matične šole ter podružnic. V tej zvezi poudarja, da je določitev predmeta naročila, vključno z oblikovanjem relacij in časovnih okvirov, v njegovi pristojnosti, ponudnik pa ne more doseči manjšega števila vozil tako, da bi prilagodil šolski urnik svoji organizaciji prevozov. Sklicujoč se na prakso Državne revizijske komisije meni, da presoja, ali bi bilo mogoče naročilo organizirati drugače, ne more posegati v njegovo poslovno odločitev, če s tem ne krši temeljnih načel javnega naročanja, zato vztraja pri sporni zahtevi. Naročnik nadalje ne sledi predlogu vlagatelja za postavitev izvedenca prometne stroke, saj naj ne bi šlo za strokovno vprašanje izvedljivosti prevozov, temveč za vprašanje potreb naročnika in časovnih okvirov, ki jih je določil v okviru opredelitve predmeta naročila.

Vlagatelj v vlogi z dne 7. 9. 2026 vztraja, da naročnik s pojasnilom, da sporna določba vsebuje splošno pravilo in njegovo uporabo, ni odpravil zatrjevanega protislovja. Če je dopuščena izvedba več relacij z enim vozilom, kadar je to mogoče v predpisanih časovnih okvirih, mora biti ponudniku omogočeno, da to izkaže, medtem ko naročnik brez konkretne operativne analize vnaprej zahteva osem vozil. Po mnenju vlagatelja zato izjema nima dejanskega učinka. Dalje zavrača stališče, da je zahtevo razumel že zato, ker je pripravil operativni načrt, saj je prav z njim želel prikazati posledice različnih možnih razlag razpisne dokumentacije. Vlagatelj nasprotuje tudi naročnikovim očitkom glede časovnih okvirov in poudarja, da njegov načrt ne opušča nobenega zahtevanega odvoza ter da naročnik ni konkretno izkazal nobenega prihoda ali odhoda, ki bi bil izven določenih časovnih oken. Meni, da je vprašanje dejanske potrebe po osmih vozilih glede na trase, kapacitete, časovne okvire in zaporedje voženj strokovno vprašanje prometne logistike, zato naročnik tega

ne more utemeljiti zgolj s sklicevanjem na svojo poslovno potrebo. Vlagatelj se sklicuje tudi na (tej vlogi priloženi) vozni red z dne 31. 8. 2026, za katerega meni, da potrjuje njegovo ugotovitev, da največja sočasna potreba v Sklopu 1 znaša šest vozil. Glede na navedeno navaja, da naročnikova splošna trditev o nujnosti osmih vozil ni dovolj, saj bi moral konkretno pojasniti, katera vožnja zahteva dodatni vozili.

V vlogi z dne 9. 9. 2026 naročnik najprej opozarja na procesno nedopustnost naknadno predloženega voznega reda. Kljub temu glede predmetnega voznega reda navaja, da ta ne dokazuje, da je mogoče razpisane prevoze izvesti s šestimi vozili, saj ne zajema celotnega razpisanega obsega prevozov in tudi ne upošteva vseh določenih časovnih okvirov. Več jutranjih prihodov in popoldanskih odhodov je namreč izven dovoljenih časov, zato bi bila izvedba s šestimi vozili mogoča le ob poseganju v te okvire. Poleg tega poudarja, da gre za začasni vozni red za september 2026 (sprejet zaradi zadržanja predmetnega postopka oddaje javnega naročila), iz katerega ni mogoče ugotoviti dejanskega števila vozil, voznikov in praznih voženj, niti ne potrjuje organizacije, s katero je vlagatelj v zahtevku utemeljeval izvedljivost s šestimi vozili. Ob tem naročnik zavrača razumevanje vlagatelja, da naj bi zahteval izključno uporabo osmih vozil, saj dokumentacija izrecno dopušča združevanje več relacij z enim vozilom, če je njihova izvedba v celoti mogoča v določenih časovnih okvirih. Njegovo stališče je, da glede na konkretne relacije, njihove dolžine, število postajališč in otrok ter zahtevane časovne okvire združevanje ne omogoča zmanjšanja števila vozil pod osem. Naročnik poudarja, da je zahteva po osmih vozilih zahteva po razpolaganju z ustrezno zmogljivostjo ob oddaji ponudbe in ves čas izvajanja pogodbe, ne pa zahteva po sočasni uporabi osmih vozil pri posameznih vožnjah. Pri tem izpostavlja obseg naročila, osem znanih relacij, zahtevo po izvedbi posamezne linije z istim vozilom brez presedanja ter štiriletno trajanje pogodbe, v katerem se lahko spreminjajo število otrok, urniki in organizacija šolskega dela. Ob tem še pojasnjuje, da razpisna dokumentacija naročniku omogoča spreminjanje, ukinitve ali uvedbo novih linij ter prilagajanje časovne dinamike, kar po njegovem mnenju dodatno utemeljuje zahtevano zmogljivost. Glede zatrjevanje nejasnosti naročnik opozarja, da je bila zahteva dodatno pojasnjena na Portalu javnih naročil 14. 8. 2026 in je s tem postala del razpisne dokumentacije, pri čemer vlagatelj po objavi pojasnila ni postavil nadaljnjih vprašanj, nestrinjanje z vsebino zahteve pa ne pomeni njene nejasnosti.

Ob vpogledu v razpisno dokumentacijo Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik najprej v točki »12.4 Pogoji za ugotavljanje tehnične in strokovne sposobnosti« v okviru pogoja »Pogoj 2 – Tehnična in kadrovska usposobljenost« določil, da mora ponudnik razpolagati s kadri, infrastrukturo in opremo, ki omogočajo kakovostno in pravočasno izvedbo storitev, zahtevanih z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila.

Naročnik je dalje v poglavju »13. Tehnične specifikacije« v točki »13.1 Tehnična in kadrovska sposobnost ponudnika za izvedbo storitev«, v delu »Zahteve naročnika, skupne za sklop 1 in sklop 2«, določil:

»Za vsako od relacij, ki so znane v času javnega razpisa, ponuditi drugo vozilo, razen če je izvedba v celoti in v postavljenih časovnih okvirih možna z enim vozilom, kar pomeni, da mora:

- za izvajanje Sklopa 1 ponudnik ponuditi 8 vozil, od katerih morajo vozila omogočati prevoz števila potnikov, kot je navedeno v opisu relacij v nadaljevanju;*
- /.../*
- /.../*
- /.../«*

V nadaljevanju je naročnik v poglavju »Posebnosti za sklop 1« opisal vseh osem relacij, med drugim navedel tudi predvideno število otrok za posamezno relacijo, čas jutranjega prihoda in časovnih okvir za popoldanski odvoz otrok.

Naročnik je v Obrazcu 10 (Izjava o tehničnih zmogljivostih) v drugi alineji predvidel tudi izjavo ponudnika, s katero ta izjavlja: *»razpolagamo z ustreznim, tehnično brezhibnim ter številčno zadostnim številom vozil za izvajanje prevozov (avtobusi, kombiji, osebni avtomobil, vozila prilagojena prevozu otrok s posebnimi potrebami), pri čemer bomo za vsak sklop zagotovili minimalno toliko vozil, kot je relacij v okviru tega sklopa«.*

Upoštevajoč navedeno Državna revizijska komisija najprej ugotavlja, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določil splošno pravilo, po katerem je treba za vsako relacijo zagotoviti drugo vozilo, pri čemer je določil še izjemo (*»razen če je izvedba v celoti in v postavljenih časovnih okvirih možna z enim vozilom«*). Navedeno pravilo je nato konkretiziral za posamezni sklop, in sicer je za Sklop 1 izrecno zahteval osem vozil – kar ustreza osmim razpisanim relacijam. Državna revizijska komisija se sicer strinja z vlagateljem, da splošno pravilo dopušča možnost izvajanja več relacij z istim vozilom, vendar izjema, na katero se sklicuje vlagatelj, še ne pomeni, da je naročnik, upoštevajoč izrecno določeno zahtevo za posamezni sklop, ponudnikom prepustil presojo, s koliko vozili bodo izvajali razpisane prevoze.

Glede na navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila kot celote jasno izhaja, da mora ponudnik za izvedbo Sklopa 1 zagotoviti osem vozil – pri čemer takšne zahteve ne izključuje splošno določena izjema. Državna revizijska komisija zato zaključuje, da vlagatelj s sklicevanjem na splošno določeno izjemo ni uspel izkazati, da je zahteva po osmih vozilih za izvedbo Sklopa 1 nejasna oziroma notranje protislovna.

V nadaljevanju je Državna revizijska komisija presojala še utemeljenost in sorazmernost takšne naročnikove zahteve, čemur prav tako oporeka vlagatelj.

V zvezi z vlagateljevimi navedbami, da bi bilo mogoče razpisane prevoze izvesti z manjšim številom vozil, Državna revizijska komisija najprej opozarja, da pravila javnega naročanja določajo, kako mora naročnik nabaviti blago oziroma naročiti storitve, ne določajo pa, katere storitve mora naročiti oziroma na kakšen način mora opredeliti svoje potrebe. Naročnik je namreč pri ugotavljanju svojih potreb in oblikovanju tehničnih specifikacij načeloma samostojen ter tehnične zahteve določi ob upoštevanju lastnih potreb in pričakovanj glede na predmet javnega naročila (prim. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-063/2018, 018-126/2025 in 018-172/2025). Naročnikova avtonomija sicer ni neomejena, saj ne sme določiti zahtev, ki niso objektivno opravičljive oziroma bi neupravičeno omejevale konkurenco. Vendar zgolj dejstvo, da bi bilo mogoče predmet naročila organizirati tudi drugače, še ne pomeni, da je naročnikova zahteva v nasprotju z ZJN-3. Kot je Državna revizijska komisija že večkrat poudarila, je oblikovanje naročnikovih potreb po naravi stvari v prvi vrsti povezano z njegovo odgovornostjo za pravilno ter zakonito izvajanje njegove dejavnosti in je zato stvar njegovih odločitev, v katere pravila javnega naročanja ne morejo neposredno poseči.

V obravnavanem primeru je naročnik zahtevo po osmih vozilih utemeljil z načinom organizacije šolskih prevozov. Kot pojasnjuje, časovni okviri posameznih prevozov niso določeni zgolj z vidika prometne oziroma logistične optimizacije, temveč so povezani z urnikom pouka, podaljšanim bivanjem ter organizacijo dela na matični in podružničnih šolah. Organizacija prevozov, ki bi sicer omogočala njihovo izvedbo z manjšim številom vozil, bi lahko pomenila prezgodnje prihode otrok v šolo oziroma njihovo predolgo zadrževanje po zaključku pouka. Navedeno po oceni Državne revizijske komisije kaže, da je zahteva po številu vozil povezana z načinom izvajanja storitev, kot ga je naročnik določil glede na svoje potrebe in organizacijo šolskega dela.

Pri tem sicer ne gre prezreti vlagateljevih navedb, da bi bilo mogoče vseh osem razpisanih relacij s šestimi vozili izvesti tudi ob upoštevanju časovnih okvirov, določenih v razpisni dokumentaciji,

vendar je v tudi v tej zvezi treba poudariti, da presoja zakonitosti sporne zahteve ni omejena zgolj na vprašanje prometne oziroma logistične izvedljivosti prevozov z manjšim številom vozil. Naročnik je namreč tisti, ki je odgovoren za organizacijo šolskih prevozov in ki glede na potrebe šol ter otrok določa način njihovega izvajanja. Zato zgolj možnost drugačne logistične organizacije prevozov še ne pomeni, da je naročnik dolžan sprejeti takšno organizacijo oziroma da je njegova zahteva po večjem številu vozil že zato objektivno neutemeljena. Pri tem je treba upoštevati še, da naročnik pri organizaciji šolskih prevozov ne zasleduje zgolj njihove izvedbe v določenih časovnih okvirih, temveč tudi ustrezno usklajenost prihodov in odhodov otrok z organizacijo šolskega dela, zlasti z začetkom in zaključkom pouka ter podaljšanim bivanjem.

Vlagateljevo zatrjevanje, da bi bilo mogoče razpisane relacije izvesti s šestimi vozili, zato upošteva izpostavljena izhodišča glede oblikovanja predmeta javnega naročila in naročnikove razloge za določitev sporne zahteve še ne zadošča za zaključek, da bi takšna organizacija v enaki meri zagotavljala uresničevanje vseh navedenih naročnikovih potreb.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj nezakonitosti sporne zahteve ni uspel izkazati niti s sklicevanjem na vozni red z dne 31. 8. 2026, ki ga je izpostavil v opredelitvi do naročnikove odločitve o zahtevku za revizijo. Tudi če bi navedeni vozni red izkazoval, da je bilo ob konkretni organizaciji šolskih prevozov mogoče posamezne relacije izvajati z manjšim številom vozil, navedeno še ne pomeni, da je naročnikova zahteva po osmih vozilih objektivno neutemeljena ali nesorazmerna. Kot ustrezno pojasnjuje naročnik, gre za prehodno ureditev prevozov, prilagojeno takratnim okoliščinam in potrebam šol, iz katere ni mogoče že sklepati, da bi moral naročnik enak način organizacije predvideti tudi za celotno štiriletno obdobje izvajanja predmetnega javnega naročila.

Ob navedenem Državna revizijska komisija ni sledila vlagateljevemu dokaznemu predlogu po postavitvi izvedenca prometne stroke. Izvedenec bi sicer lahko podal strokovno mnenje o tem, ali bi bilo mogoče razpisane relacije tudi ob upoštevanju predpisanih časovnih okvirov logistično izvesti z manjšim številom vozil, vendar tudi morebitna potrditev takšne možnosti še ne bi izkazovala nezakonitosti sporne zahteve. Pri organizaciji šolskih prevozov je namreč treba poleg njihove prometne oziroma logistične izvedljivosti upoštevati tudi potrebe, povezane z urnikom pouka, podaljšanim bivanjem in organizacijo dela šol, na katere se pri utemeljevanju zahtevanega števila vozil sklicuje naročnik. Opredelitev teh potreb pa je v pristojnosti naročnika, ki je odgovoren za organizacijo šolskih prevozov, medtem ko je presoja, ali je na podlagi naročnikovih potreb določena zahteva objektivno opravičljiva in sorazmerna, pravno vprašanje, o katerem odloča Državna revizijska komisija.

Upošteva vse navedeno Državna revizijska komisija zaključuje, da vlagatelj ni uspel izkazati, da bi bila naročnikova zahteva po zagotovitvi osmih vozil za izvedbo Sklopa 1 nejasna, objektivno neutemeljena ali nesorazmerna s predmetom javnega naročila.

4. Glede merila v zvezi z boljšimi delovnimi pogoji

Vlagatelj zatrjuje, da je prvi element merila, ki se nanaša na boljše delovne pogoje, nezakonit, ker naročnik ni jasno, natančno in objektivno opredelil vsebine, obsega in načina preverjanja »dogovora«, ki ga točkuje. Navaja, da ni določeno, s kom mora biti dogovor sklenjen, za katere zaposlene mora veljati, katere delovne pogoje mora izboljševati, kakšen mora biti obseg oziroma intenzivnost izboljšanja in s katerimi konkretnimi predpisi bo naročnik primerjal ugodnejše pogoje. Prav tako ni jasno, ali mora dogovor veljati za vse zaposlene ali zadostuje, da se nanaša na posameznega zaposlenega, niti ali mora zajemati voznike, ki bodo dejansko izvajali predmetne prevoze. Razpisna dokumentacija ne ureja niti položaja partnerjev in podizvajalcev, čeprav lahko

prevoze neposredno izvajajo njihovi vozniki, za katere ugodnejši pogoji ne veljajo, niti ne določa načina preverjanja, ali predloženi dogovor dejansko zagotavlja boljše delovne pogoje. Po mnenju vlagatelja lahko zato naročnik pri pregledu ponudb šele naknadno določi, katere vrste dokumentov in vsebinsko različne ugodnosti štejejo za izpolnitev merila, takšna ureditev pa ne zagotavlja primerljivosti ponudb. Enako število točk bi lahko namreč prejeli ponudniki, ki bi ugodnejše pogoje zagotovili v bistveno različnem obsegu, na primer vsem voznikom oziroma le enemu zaposlenemu, ki pri izvedbi naročila sploh ne bi sodeloval. Po mnenju vlagatelja sporno merilo ne vrednoti dejanske socialne kakovosti ponujene storitve, temveč nedoločen formalni obstoj nekega dogovora pri ponudniku. Kot dodatno pomanjkljivost vlagatelj izpostavlja časovno zahtevo pri predmetnem merilu. Naročnik namreč zahteva, da je bil dogovor sklenjen in veljaven že na dan objave javnega naročila, ne zahteva pa njegove veljavnosti ob oddaji ponudbe ali v času izvajanja pogodbe. Ponudnik zato po objavi naročila ne more pridobiti točk niti z uvedbo objektivno boljših delovnih pogojev, medtem ko lahko točke pridobi na podlagi dogovora, ki pred začetkom izvajanja naročila preneha veljati. Merilo po mnenju vlagatelja tako ne vrednoti prihodnje kakovosti izvedbe naročila, temveč preteklo okoliščino, ki nima nujno nobenega vpliva na izvajanje storitve. Vlagatelj zavrača tudi naročnikovo pojasnilo na Portalu javnih naročil z dne 18. 8. 2026, saj z njim niso bile odpravljene navedene nejasnosti, temveč je naročnik zgolj potrdil, da mora dogovor obstajati že na dan objave naročila. Dejstvo, da sporna zahteva ne predstavlja pogoja za sodelovanje, po mnenju vlagatelja ne vpliva na njegovo zakonitost kot merila, saj mora biti tudi slednje jasno, objektivno, preverljivo in povezano s predmetom naročila. Ker imamo merilo neposreden vpliv na končno razvrstitev ponudb, lahko po mnenju vlagatelja navedene pomanjkljivosti vodijo v arbitrarno vrednotenje in celo vplivajo na izbiro ponudnika.

Naročnik najprej izpostavlja, da dela vlagateljevih očitkov, skladno s petim odstavkom 5. člena ZPVPJN, ni mogoče vsebinsko obravnavati, ker naročnik nanje prek Portala javnih naročil ni bil opozorjen. Vlagatelj je sicer opozoril na neopredeljenost dogovora, vendar ne tudi na vprašanja njegove veljavnosti za voznike in spremljevalce, partnerje in podizvajalce, skupne ponudbe, ponudbe za oba sklopa ter trajanja dogovora v času izvajanja pogodbe. Glede utemeljenosti preostalih očitkov pa naročnik poudarja, da je vključitev socialnega merila pri predmetnem naročilu zakonsko zahtevana, saj gre za storitve cestnega prevoza potnikov iz prvega odstavka 67.a člena ZJN-3. Sporni element je po njegovem mnenju povezan s predmetom naročila in sorazmeren, saj gre za delovno intenzivno storitev, pri kateri so kakovost, zanesljivost in varnost prevozov odvisni od delovnih pogojev voznikov. Pri tem se sklicuje na prakso Državne revizijske komisije, ki dopušča socialna merila, s katerimi se nagrajujejo ukrepi ponudnika za izboljšanje delovnih razmer, tudi kadar ti nimajo neposrednega in takojšnjega ekonomskega učinka za naročnika. Naročnik dalje zavrača očitek, da bi se moralo merilo nanašati izključno na voznike, ki bodo dejansko izvajali naročilo. Sklicuje se na prakso Državne revizijske komisije, ki dopušča merila, vezana na okoliščine pri gospodarskem subjektu, in ne nujno pri konkretnem kadru, ki bo izvajal predmet naročila. Ob tem navaja, da lahko ponudnik zagotavlja in dokazuje le delovne pogoje svojih zaposlenih, ne pa pogojev pri podizvajalcih, zato vključitev slednjih v merilo niti ne bi bila objektivno preverljiva. Zatrjuje, da merilo omogoča enako obravnavo ponudnikov in objektivno preverjanje, saj vsak ponudnik ve, ali ima veljaven akt, s katerim zaposlenim zagotavlja ugodnejše pravice od zakonskega oziroma kolektivno določenega minimuma, pri čemer izraz »dogovor« ni omejen na določeno obliko akta, temveč zajema različne veljavne akte delodajalca, ki zagotavljajo nadstandardne pravice, upoštevane pa bodo tudi druga enakovredna dokazila. Nadalje kot neutemeljen zavrača očitek glede presečnega trenutka, saj je dopustno merilo vezati na okoliščino, ki obstaja že pred objavo naročila, kar naj bi potrjevala tudi praksa Državne revizijske komisije. Takšna ureditev zagotavlja, da se vrednoti dejansko ravnanje ponudnika, ne pa ukrep, sprejet zgolj zaradi pridobitve točk v konkretnem postopku. Ob tem poudarja, da obstoj dogovora ni pogoj za sodelovanje, temveč zgolj podlaga za pridobitev dodatnih točk, pri čemer vlagatelj očitke utemeljuje predvsem s hipotetičnimi primeri, ne da bi izkazal, da se katera od zatrjevanih okoliščin nanaša na konkretni postopek ali da mu merilo onemogoča pripravo

konkurenčne ponudbe. Nazadnje poudarja svojo avtonomijo pri oblikovanju meril in izbiri njihove uteži ter navaja, da dejstvo, da je za obstoj ustreznega akta določil enotnih 5/3 točke in ne stopenjskega vrednotenja, samo po sebi ne pomeni nezakonnosti.

Vlagatelj v vlogi z dne 7. 9. 2026 zavrača naročnikov procesni ugovor glede dela očitkov in poudarja, da je bil naročnik prek Portala javnih naročil izrecno opozorjen na vprašanja, s kom mora biti dogovor sklenjen, katere delovne pogoje mora urejati, kakšen mora biti obseg izboljšanja in zakaj mora obstajati že na dan objave. S tem je bil po njegovem mnenju opozorjen prav na neopredeljenost dogovora, zato vlagatelju ni bilo treba že v opozorilu navesti vseh možnih posledic takšne nejasnosti. Vlagatelj nadalje navaja, da naročnik šele v odločitvi o zahtevku za revizijo pojasnjuje, da »dogovor« zajema tudi enostranski splošni akt delodajalca oziroma drug enakovreden akt, ter da bo ugodnejše pogoje primerjal z zakonom in zavezujočo kolektivno pogodbo. Po njegovem mnenju gre za nedopustno naknadno dopolnjevanje merila, saj ponudniki iz razpisne dokumentacije niso mogli razbrati, katere vrste aktov in katere kolektivne pogodbe bodo upoštevane niti po kateri metodologiji bo naročnik presojal preseganje minimalnih pravic. Ker so ponudniki lahko zavezani različnim kolektivnim pogodbam, tudi enaka ugodnost ni nujno nadstandardna pri vseh ponudnikih. Dalje poudarja, da obveznost vključitve socialnega vidika pri predmetnih storitvah ne pomeni, da je zakonito vsako socialno merilo, saj mora to biti jasno, preverljivo in povezano s predmetom naročila – česar sporno merilo ne zagotavlja. Vlagatelj ne sprejema naročnikovega sklicevanja na nezmožnost preverjanja pogojev pri podizvajalcih vlagatelj, saj meni, da bi jih bilo mogoče dokazovati in pogodbeno zagotoviti. Zavrača tudi sklicevanje naročnika na odločitve Državne revizijske komisije, v katerih so bila obravnavana konkretno opredeljena in objektivno merljiva merila, medtem ko je v obravnavanem primeru nedoločena že sama vsebina »dogovora«. Tudi presečni trenutek po njegovem mnenju ne zagotavlja povezave s prihodnjo izvedbo naročila, saj lahko zadostuje, da je ugodnost za zaposlene veljala zgolj na dan objave, brez zahteve po njenem nadaljnjem ohranjanju, naročnik pa tudi ni predvidel pogodbenega nadzora ali posledic prenehanja ugodnejših pogojev. Nazadnje vlagatelj poudarja, da tudi relativno nizka utež ne odpravi nezakonnosti merila, ki lahko vpliva na končno razvrstitev ponudb.

Naročnik v vlogi z dne 9. 9. 2026 vztraja, da del vlagateljevih očitkov ni dopusten po petem odstavku 5. člena ZPVPJN, v nadaljevanju pa zavrača tudi očitek glede pojma »sklenjeni in veljavni dogovor«. Pojasnjuje, da se lahko kot tak upošteva tudi splošni akt delodajalca, če je sprejet ob soglasju delavcev oziroma njihovih predstavnikov, saj tak akt po vsebini predstavlja dogovor. Zato njegova razlaga ne pomeni naknadnega širjenja merila, temveč zgolj pojasnitev možnih oblik akta, pri čemer mora biti ta sklenjen in veljaven. Dalje pojasnjuje, da se ugodnejši pogoji primerjajo z zakonsko ravno in za ponudnika zavezujočo kolektivno pogodbo, zato gre za objektivno in preverljivo pravno primerjavo. Naročnik zavrača tudi očitek glede časovne veljavnosti dogovora. Meni, da možnost prenehanja dogovora po katerem koli presečnem datumu ne pomeni nezakonnosti merila, pri čemer pojasnjuje, da je kot presečni dan določil dan objave naročila iz razloga, da bi zagotovil objektivnost in preprečil sklepanje dogovorov zgolj zaradi pridobitve točk v konkretnem postopku. Pri tem se sklicuje na prakso Državne revizijske komisije, ki dopušča vrednotenje okoliščin, nastalih pred objavo naročila. Naročnik še poudarja, da se na odločitve Državne revizijske komisije sklicuje zaradi splošnih pravnih stališč, da se socialno merilo lahko nanaša na okoliščine na ravni gospodarskega subjekta in ne nujno na kader, dodeljen konkretnemu naročilu, ter da ni treba izkazati neposrednega ekonomskega učinka za naročnika.

Naročnik je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v poglavju »11 Merila« poleg Merila 1 (Cena), ki predstavlja 85 %, in Merila 2 (Število čistih vozil), ki predstavlja 10 %, določil še Merilo 3 (Ugodni delovni pogoji in družbena odgovornost), ki predstavlja 5 %.

Naročnik je pri Merilu 3 prvotno določil štiri elemente, vendar je enega (tj. razpolaganje s certifikatom ISO 14001) z odgovorom, objavljenim na Portalu javnih naročil 18. 8. 2026, izločil in določil, da se točke pri tem merilu razdelijo med preostale tri kriterije, in sicer da vsako od teh prinese 5/3 točk.

Naročnik je tako v okviru Merila 3 (poleg veljavnega certifikata Družini prijazno podjetje in veljavnega certifikata Družbeno odgovoren delodajalec) določil tudi naslednje merilo, ki predstavlja spor med strankama:

»ponudnik ima na dan objave javnega naročila na Portalu javnih naročil sklenjen in veljaven dogovor, ki njegovim zaposlenim zagotavlja boljše delovne pogoje, kot so jim zagotovljeni z veljavnimi nacionalnimi predpisi«.

V zvezi s spornim merilom je naročnik v že izpostavljenem odgovoru, objavljenem na Portalu javnih naročil 18. 8. 2026 (ob 19.06), pojasnil še:

»Glede sklenjenega dogovora naročnik vztraja, da ta obstaja na dan objave. Obstoj dogovora ni vstopni pogoj, zato ga naročnik tudi ne zahteva za veljavnost ponudbe.«

Državna revizijska komisija se pred vsebinsko obravnavo vlagateljevih očitkov, ki se nanašajo na sporno merilo, opredeljuje do naročnikovih navedb, da naj bi glede dela vlagateljevih očitkov obstajala omejitev za njihovo vsebinsko presojo, ker naj vlagatelj teh očitkov v enakem obsegu ne bi izpostavil že na Portalu javnih naročil. Naročnik se pri tem sklicuje na peti odstavek 5. člena ZPVPJN.

Državna revizijska komisija pojasnjuje, da je procesna omejitev, na katero se vsebinsko nanašajo naročnikove navedbe, urejena v tretjem odstavku 16. člena ZPVPJN. Ta določa, da se v predrevizijskem in revizijskem postopku ne presojuje očitane kršitve, ki se nanašajo na vsebino objave, povabilo k oddaji ponudb ali dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, če bi lahko vlagatelj ali drug morebitni ponudnik prek Portala javnih naročil naročnika opozoril na očitano kršitev, pa te možnosti ni uporabil.

Kot izhaja iz vpogleda na Portal javnih naročil, je naročnik v predmetnem postopku javnega naročanja med drugim prejel tudi vprašanje (na katerega je odgovoril z že izpostavljenim odgovorom, objavljenim 18. 8. 2026 ob 19.06):

»Nadalje naročnik pri prvi postavki zahteva, da ima ponudnik že na dan objave javnega naročila sklenjen veljaven dogovor, ki zaposlenim zagotavlja boljše delovne pogoje od veljavnih nacionalnih predpisov, ne določa pa, s kom mora biti tak dogovor sklenjen, katere delovne pogoje mora urejati, kakšen mora biti obseg njihovega izboljšanja in po katerih vnaprej določenih kriterijih bo naročnik presojal, ali posamezni dogovor izpolnjuje merilo.«

Naročnik naj pojasni tudi objektivni razlog za zahtevo, da mora tak dogovor obstajati že na dan objave naročila, zaradi česar gospodarski subjekt po objavi javnega naročila tega merila ne more več izpolniti.«

Državna revizijska komisija pojasnjuje, da iz zakonske določbe tretjega odstavka 16. člena ZPVPJN, ki za vsebinsko obravnavo določa zahtevo po predhodnem opozorilu na očitano kršitev, ne izhaja, da mora gospodarski subjekt že v opozorilu na Portalu javnih naročil podati celotno trditveno podlago, s katero bo pozneje utemeljeval zahtevek za revizijo. Državna revizijska komisija je v svoji praksi (prim. odločitve v zadevah št. 018-128/2023, 018-020/2023, 018-168/2020) že večkrat pojasnila, da ZPVPJN natančne oziroma minimalne vsebine opozorila ne

določa in da je treba navedeno določbo razlagati široko. Za izpolnitev procesne predpostavke zato ni treba, da gospodarski subjekt že na Portalu javnih naročil navede prav vse argumente in dejstva, s katerimi bo v zahtevku za revizijo utemeljeval zatrjevano kršitev, temveč je bistveno, da se opozorilo po vsebini nanaša na kršitev, ki jo pozneje uveljavlja v postopku pravnega varstva.

Ker je bil naročnik v obravnavanem primeru, kot izhaja iz citiranega vprašanja, prek Portala javnih naročil opozorjen na spornost obravnavanega merila v delu, na katerega se nanašajo očitki v zahtevku za revizijo, Državna revizijska komisija ugotavlja, da v danem primeru omejitev iz tretjega odstavka 16. člena ZPVPJN ni podana. Tega zaključka ne spreminja okoliščina, da je vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjevano nezakonitost merila še dodatno konkretiziral in utemeljil z obširnejšimi argumenti.

Dalje Državna revizijska komisija v zvezi z vsebinsko presojo spornega merila najprej pojasnjuje, da je naročniku v skladu s 84. členom ZJN-3 prepuščena izbira meril, na podlagi katerih bo glede na predmet javnega naročila in svoje potrebe ugotavljal ekonomsko najugodnejšo ponudbo, saj so merila v drugem odstavku navedenega člena določena zgolj primeroma. Vendar naročnikova avtonomija pri oblikovanju meril ni neomejena. Skladno s šestim odstavkom 84. člena ZJN-3 morajo biti merila nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila, iz sedmega odstavka istega člena pa izhaja, da naročniku ne smejo omogočati neomejene svobodne izbire, temveč morajo zagotavljati možnost učinkovite konkurence, spremljati pa jih morajo podrobni opisi, ki omogočajo učinkovito preverjanje informacij, predloženih za potrebe ocenjevanja ponudb. Ob tem gre pritrditi naročniku, da mora pri naročanju storitev iz prvega odstavka 67.a člena ZJN-3 upoštevati tudi socialno odgovorno javno naročanje z vključitvijo meril, ki se nanašajo na socialne vidike (druga poved petega odstavka 84. člena ZJN-3).

Ob tem Državna revizijska komisija poudarja še, da morajo biti merila določena dovolj jasno, natančno in objektivno, da ponudniki vedo, katere okoliščine bodo vplivale na število prejetih točk, ter na način, ki omogoča objektivno primerjavo in ocenjevanje ponudb, kakor tudi naknadno preverjanje rezultatov ocenjevanja, ki ga je izvedel naročnik (prim. npr. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-049/2026, 018-015/2026 in 018-034/2025). Namen zahteve po vnaprejšnji objektivni določitvi meril je preprečiti subjektivno oziroma arbitrarno ocenjevanje ponudb ter zagotoviti, da so ponudniki že vnaprej seznanjeni z vsemi okoliščinami, ki bodo vplivale na ocenjevanje njihovih ponudb. Le na ta način lahko pripravijo tudi konkurenčno ponudbo, ki jo bodo lahko primerjali s ponudbami drugih ponudnikov.

V obravnavani zadevi Državna revizijska komisija pritruje vlagatelju, da sporno merilo vsaj v delu, ki se nanaša na pojem »dogovor«, ni določeno dovolj jasno. Iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila namreč ni mogoče nedvoumno ugotoviti, kakšen pravni oziroma drug akt je naročnik štel za dogovor, ki omogoča pridobitev dodatnih točk. Kot pravilno izpostavlja vlagatelj, naročnik šele v postopku pravnega varstva pojasnjuje, da bi lahko kot takšen dogovor štel tudi soglasno sprejet splošni akt. Prav navedeno pa potrjuje, da iz razpisne dokumentacije ni bilo jasno razvidno, ali mora iti za dvostranski oziroma večstranski dogovor, sklenjen s sindikatom, svetom delavcev oziroma zaposlenimi, ali pa je mogoče zahtevo izpolniti tudi z drugim aktom delodajalca. Ker gre za okoliščino, od katere je neposredno odvisno število točk pri ocenjevanju ponudb, mora biti pravna narava zahtevanih dokumentov, ki omogočajo pridobitev točk, razvidna že iz vnaprej objavljenega merila, slednjega pa tako ni dopustno šele naknadno vsebinsko opredeljevati v postopku pravnega varstva.

Enako Državna revizijska komisija ugotavlja glede načina uporabe merila pri skupnih ponudbah in ponudbah s podizvajalci. Iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila namreč ni jasno razvidno, ali za pridobitev točk zadostuje, da z zahtevanim dogovorom razpolaga le ponudnik ali tudi eden od partnerjev oziroma morda vsi partnerji ter ali je mogoče pri ocenjevanju upoštevati

tudi dogovor, s katerim razpolaga podizvajalec. Prav tako ni jasno, ali je dodelitev točk kakorkoli odvisna od tega, kateri od sodelujočih gospodarskih subjektov bo dejansko izvajal storitve oziroma zaposloval delavce, vključene v izvajanje javnega naročila. Navedene nejasnosti neposredno vplivajo na pripravo in ocenjevanje ponudb, zato bi moral naročnik pravila za dodeljevanje točk določiti tako, da bi bilo ponudnikom že vnaprej jasno, pod katerimi pogoji bodo njihove ponudbe prejele predvideno število točk. Naknadna pojasnila naročnika pa ne morejo nadomestiti jasne in nedvoumne vnaprejšnje določitve načina uporabe merila.

Državna revizijska komisija nadalje ugotavlja, da naročnik ni ustrezno utemeljil zahteve, da mora biti sporni dogovor sklenjen in veljaven že na dan objave javnega naročila. Naročnik pojasnjuje, da je takšen časovni trenutek določil zato, da bi preprečil sklepanje dogovorov zgolj zaradi sodelovanja v konkretnem postopku javnega naročanja oziroma sklepanje navideznih dogovorov. Vendar takšna utemeljitev še ne izkazuje povezave te časovne zahteve s predmetom javnega naročila. Če želi naročnik z merilom nagraditi ponudnike, ki zaposlenim zagotavljajo ugodnejše delovne pogoje, je z vidika povezave merila s predmetom naročila bistveno predvsem, ali bodo takšni ugodnejši pogoji zagotovljeni pri izvajanju konkretnega javnega naročila. Ni pa naročnik pojasnil, zakaj je za kakovost oziroma socialni vidik izvajanja bodočega javnega naročila pomembno, da je bil takšen dogovor sklenjen že pred objavo javnega naročila. Ponudnik, ki bi enakovreden dogovor sklenil po objavi javnega naročila, vendar pred potekom roka za oddajo ponudb, bi bil z vidika dejanskih pogojev izvajanja naročila lahko v primerljivem položaju kot ponudnik, ki je z enakim dogovorom razpolagal že na dan objave. Vendar naročnik ni izkazal, v čem bi se položaja teh ponudnikov z vidika predmeta javnega naročila oziroma kakovosti njegovega izvajanja razlikovala.

Takšnega zaključka ne more spremeniti naročnikovo sklicevanje na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-025/2017. V navedeni zadevi je namreč Državna revizijska komisija presojala drugače oblikovani merili, ki sta se nanašali na povprečno stopnjo fluktuacije zaposlenih in povprečno mesečno bruto plačo varnostnika (receptorja), ter ugotovila njuno povezavo s kakovostjo izvajanja storitev varovanja. Čeprav sta se tudi navedeni merili nanašali na okoliščine, na katere ponudniki po objavi javnega naročila niso mogli več vplivati (kar kot skupno značilnost obeh zadev izpostavlja naročnik), zgolj na tej podlagi ni mogoče sklepati o dopustnosti sporne časovne zahteve v obravnavani zadevi. Zakonitost posameznega merila je namreč treba presojati glede na njegovo vsebino, namen in povezavo s predmetom konkretnega javnega naročila. Naročnik mora zato tudi v obravnavanem primeru izkazati objektivno utemeljenost zahteve, da mora biti dogovor o ugodnejših delovnih pogojih sklenjen in veljaven že na dan objave javnega naročila, česar zgolj s sklicevanjem na navedeno odločitev ne more nadomestiti.

Državna revizijska komisija tako ugotavlja, da naročnik v danem primeru ni izkazal, kakšen pomen ima za izvajanje predmetnih storitev okoliščina, da mora zahtevani dogovor obstajati že na dan objave javnega naročila, oziroma ni vzpostavil povezave med tako določenim časovnim trenutkom in predmetom javnega naročila.

Glede na vse navedeno Državna revizijska komisija zaključuje, da je vlagatelj uspel izkazati naročnikove kršitve pri oblikovanju merila, ki se nanaša na boljše delovne pogoje (določeno v okviru Merila 3), saj le-to v delu, ki se nanaša na pojem »dogovor« ter njegovo uporabo v primeru skupne ponudbe in ponudbe s podizvajalci, ni določeno dovolj jasno in nedvoumno, da bi ponudnikom omogočalo vnaprejšnjo oceno, pod katerimi pogoji bodo njihove ponudbe prejele dodatne točke, naročniku pa objektivno in preverljivo ocenjevanje ponudb. Poleg tega naročnik ni izkazal objektivno utemeljenih razlogov, sorazmernih in povezanih s predmetom javnega naročila, zaradi katerih bi moral zahtevani dogovor obstajati že na dan objave javnega naročila.

Posledično gre ugotoviti, da naročnik spornega merila ni oblikoval skladno z zahtevami 84. člena ZJN-3 ter načelom transparentnosti iz 6. člena ZJN-3.

5. Sklepno

V posledici vsega ugotovljenega Državna revizijska komisija zaključuje, da je vlagatelj uspel izkazati, da je naročnik določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ki se nanašajo na referenčni pogoj, pogoj glede razpolaganja s standardom ISO 40001 in na eno od meril oblikoval v nasprotju z določbami ZJN-3.

Glede na navedeno je Državna revizijska komisija zahtevku za revizijo na podlagi druge alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN ugodila tako, da je v delu, v katerem mu ni ugodil že naročnik z odločitvijo o zahtevku za revizijo, delno razveljavila postopek javnega naročanja na način, da je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega razveljavila »*Pogoj 1 – Reference ponudnika*«, določen v točki »12.4 Pogoji za ugotavljanje tehnične in strokovne sposobnosti«, in »*Pogoj 2 – Okoljski standard ISO 14001*«, določen v točki »12.3 Okoljski pogoji«, ter eno od meril, določenih pod »*Merilo 3 – Ugodni delovni pogoji in družbena odgovornost*«, s katerim je naročnik določil: »*Ponudnik ima na dan objave tega javnega naročila na portalu javnih naročil sklenjen in veljaven dogovor, ki njegovim zaposlenim zagotavlja boljše delovne pogoje, kot so jim zagotovljeni že z veljavnimi nacionalnimi predpisi*«.

V preostalem delu je Državna revizijska komisija zahtevek za revizijo kot neutemeljenega zavrnila.

Skladno s tretjim odstavkom 39. člena ZPVPJN mora dati Državna revizijska komisija naročniku napotke za pravilno izvedbo postopka v delu, ki je bil razveljavljen. Ugotovljene kršitve je mogoče odpraviti le na stopnji postopka oddaje javnega naročila pred potekom roka za predložitev ponudb. V kolikor se bo naročnik odločil za nadaljevanje postopka javnega naročanja, mora dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila ob upoštevanju ugotovitev Državne revizijske komisije ustrezno spremeniti, spremembe objaviti skladno z ZJN-3 in določiti nov rok za predložitev ponudb ter njihovo odpiranje.

S tem je utemeljena odločitev Državne revizijske komisije iz 1. točke izreka tega sklepa.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo in nadaljnjih vloga zahteva povrnitev stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva. Če je zahtevek za revizijo utemeljen, mora naročnik iz lastnih sredstev vlagatelju povrniti potrebne stroške, nastale v predrevizijskem in revizijskem postopku, vključno s takso (tretji odstavek 70. člena ZPVPJN). Ker je zahtevek za revizijo utemeljen, je vlagatelj skladno s tretjim odstavkom 70. člena ZPVPJN upravičen do povrnitve potrebnih stroškov postopka pravnega varstva.

Državna revizijska komisija je skladno z Odvetniško tarifo (Uradni list RS, št. 2/2015 s spremembami; v nadaljevanju: OT) vlagatelju kot potrebne priznala naslednje stroške:

- strošek dolžne vplačane takse za revizijski zahtevek v višini 4.000,00 EUR,
- strošek odvetniške storitve za sestavo zahtevka za revizijo v višini 8.200 točk (prva točka tar. št. 44 OT), kar ob upoštevanju vrednosti točke (tj. 0,60 EUR) in 22% DDV znaša 6.002,40 € EUR, pri čemer je v presežku nad priznanimi stroški njegovo zahtevo zavrnila, saj glede na vrednost sporna za priznanje teh ni podlage v OT,

- izdatke za sestavo zahtevka za revizijo v pavšalnem znesku po tretjem odstavku 11. člena OT (2 % od skupne vrednosti storitve do 1.000 točk in 1 % od presežka nad 1.000 točk) v višini 92 točk, kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22% DDV znaša 67,34 EUR.
- strošek odvetniške storitve za sestavo predloga za začetek revizijskega postopka (tretja točka tar. št. 44 OT), kar ob upoštevanju višine točk, kot jih je v zahtevku za revizijo (navzgor) zamejil vlagatelj (tj. 2.000 točk), vrednosti točke in 22% DDV znaša 1.464,00 EUR ter
- izdatke za sestavo predloga za začetek revizijskega postopka v pavšalnem znesku po tretjem odstavku 11. člena OT (2 % od skupne vrednosti storitve do 1.000 točk in 1 % od presežka nad 1.000 točk) v višini 30 točk, kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22% DDV znaša 21,96 EUR.

Glede na to, da je vlagatelj z zahtevkom za revizijo, upoštevajoč postavljeni zahtevek, uspel delno (tj. glede štirih od petih očitkov), je Državna revizijska komisija odločila, da se vlagatelju v skladu z doseženim uspehom (drugi odstavek 154. člena ZPP v povezavi s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN), povrne 4/5 priznanih potrebnih stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva (ki skupaj znašajo 11.555,70 EUR), tj. 9.244,56 EUR.

Upošteva se navedeno in upošteva se, da je naročnik vlagatelju v predrevizijskem postopku že priznal stroške v višini 2.013,95 EUR, je Državna revizijska komisija odločila, da je naročnik dolžan vlagatelju povrniti stroške pravnega varstva še v višini 7.230,61 EUR, in sicer v roku 15 dni od prejema tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila.

Višjo stroškovno zahtevo vlagatelja je Državna revizijska komisija zavrnila.

S tem je utemeljena odločitev Državne revizijske komisije iz 2. točke izreka tega sklepa.

Pravni pouk:

Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

Predsednik senata:
Igor Luzar, univ. dipl. prav.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti:

- vlagatelju – po pooblaščenju,
- naročniku,
- ministrstvu pristojnemu za javna naročila.

Vložiti:

- v spis zadeve.